

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Les Roms et les Gens du voyage au sein du Conseil de l'Europe

Van Der Plancke, Véronique

*Published in:*

Les Roms face au droit en Belgique

*Publication date:*

2012

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Van Der Plancke, V 2012, Les Roms et les Gens du voyage au sein du Conseil de l'Europe: une attention réellement soutenue, des changements réels attendus. Dans *Les Roms face au droit en Belgique: Actes de la journée d'étude du 26 avril 2011, organisée sous l'égide du Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant (CIDE)*. Droit en mouvement, La Chartre, Bruxelles, p. 65-133.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# LES ROMS ET LES GENS DU VOYAGE AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE : UNE ATTENTION REELLEMENT SOUTENUE, DES CHANGEMENTS REELS ATTENDUS

Véronique VAN DER PLANCKE

Chercheuse au Centre Droits fondamentaux et Lien social des FUNDP,  
Chercheuse associée au Centre de Philosophie du droit de l'UCL,  
Avocate au Barreau de Bruxelles

« Ils étaient des gitans français qui n'avaient pas quitté le sol de ce pays depuis quatre cents ans. Mais ils ne possédaient pas les papiers qui d'ordinaire disent que l'on existe : un carnet de voyage signalait leur vie nomade. (...) Les lois et les règles modernes avaient compliqué le passage d'une ville à une autre et ils s'étaient sédentarisés comme la plupart des gitans. L'ouverture économique amenait sur les marchés des produits moins chers qu'il ne leur en coûtait de les réaliser eux-mêmes. C'est ainsi que les femmes avaient perdu la vannerie. Ils étaient en dehors »<sup>1</sup>.

1. Le Conseil de l'Europe accole fréquemment les peuples des Roms et des Gens du voyage donnant à penser qu'ils constituent un groupe homogène, que les seconds font partie intégrante des premiers, ou encore, que les uns et les autres peuvent être assimilés tant leurs origines ou leurs destins seraient intimement liés. Ainsi, fut créée en 1995 une division spéciale « Roms et Gens du voyage » au sein du Conseil de l'Europe, dotée de l'ambition de travailler *avec eux*<sup>2</sup> sur l'amélioration de leur vie quotidienne, avec trois priorités essentielles : 1) la protection des minorités et de la diversité culturelle 2) la lutte contre le racisme, l'antitsiganisme et l'intolérance, et 3) le combat contre l'exclusion sociale et la pauvreté<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A. FERNEY, *Grâce et Dénouement*, Paris, Acte Sud, 1997, p. 15. Ce roman est le récit d'une famille gitane installée de façon illégale sur un terrain privé près d'une grande ville, et de son expulsion.

<sup>2</sup> Pour parvenir à un progrès durable, les actions du Conseil de l'Europe sont basées sur un principe essentiel (mais pas encore suffisamment observé en pratique) : la participation des communautés concernées, par le biais des représentants et associations Roms et Gens du voyage.

<sup>3</sup> Voy. : [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/archive/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/archive/default_fr.asp)

Selon le Conseil de l'Europe, les Roms et Gens du voyage formerait un groupe d'entre 10 et 12 millions de personnes en Europe<sup>4</sup>, présents dans la quasi-totalité des Etats membres de cette entité régionale.

S'il n'appartient pas au présent texte de dresser une exégèse critiquant drastiquement la pertinence de cette assimilation globalisante de différents peuples, quelques menues balises peuvent être posées pour l'intelligibilité de l'ensemble. Ainsi, la fusion de ces groupes variés (Roms et Gens du voyage) en un « tout cohérent » puise tantôt dans un discours culturaliste approximatif – origine indienne lointaine, intrinsèquement nomade –, tantôt dans une approche sociale réductrice – ostracisation de ces peuples depuis des générations ayant généré une « culture de la pauvreté », des techniques de survie individuelle et collective (assistanat, auto-marginalisation) »<sup>5</sup>.

2. Pour les besoins de la présente étude, nous désignerons néanmoins par Roms ce peuple d'origine indienne, demeurant, depuis le XIII<sup>e</sup> siècle environ, en Europe balkanique, centrale et orientale, et se distinguant par là des Manouches (ou Sintis) qui ont rejoint, à la même époque, la part germanique de l'Europe occidentale, tandis que les Gitans (ou Kalés) s'installèrent un siècle plus tard en péninsule ibérique. Nombre d'entre eux, surtout parmi les Roms ayant émigré des pays d'Europe de l'Est depuis la fin de la guerre froide vers l'ouest<sup>6</sup>, se sont aujourd'hui totalement

sédentarisés, au sens où ils vivent de manière permanente dans des habitations classiques, des logements « en dur », sans souhait d'habiter en caravane.

Par Gens du voyage, on vise alors, non seulement certaines personnes de culture Rom, Manouche ou Gitane, tous de provenance indienne ancestrale, mais aussi quelques communautés d'autres origines – appelées parfois « Voyageurs », « Forains », mais aussi « Travellers celtes » ou « Yéniches germaniques » – qui ont toutes en commun de continuer à vivre, par tradition<sup>7</sup>, dans des roulottes<sup>8</sup>. Les Gens du voyage eux-mêmes – fréquemment baptisés « tsiganes » – forment un groupe hétérogène. Non seulement de par leurs origines multiples, mais aussi parce que, s'ils adoptent tous une habitation mobile, nombreux ont abandonné le mode de vie itinérant. Seule une partie d'entre eux se déplace l'année durant, en stationnant pour quelques semaines de place en place, « pour suivre le travail saisonnier par exemple, ou encore les pèlerinages<sup>9</sup> – et, historiquement, pour fuir les persécutions »<sup>10</sup> dont ils étaient la cible. La grande majorité des gens du voyage est aujourd'hui sédentarisée, au moins

note 45). Voy. aussi les chiffres cités dans le rapport réalisé pour le réseau RAXEN par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : *Housing Conditions of Roma and Travellers*, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, pp. 22-23.

7 Le terme « gens du voyage » ne vise dès lors pas les personnes qui vivent, par nécessité sociale ou choix écologique, au sein de camping permanent. Sur cette problématique particulière, voy. N. BERNARD, « La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieux d'expérimentation sociale ? », *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, sous la direction de Y. Maury, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 345 et s.

8 Pour un aperçu de l'histoire et des origines des Roms et des Gens du voyage en Belgique, voy., parmi tant d'autres de ses écrits, A. REYNIERS et alii, *Les Gens du voyage en Wallonie*, brochure réalisée avec la collaboration de la Région wallonne, du cabinet du ministre des Affaires sociales et de la santé, du Centre de Médiation des Gens du Voyage de la Région wallonne et du Centre d'action interculturelle de la province de Namur, 2002 (disponible sur le site [www.cmgv.be/pdf/gensvoyagewallonie.pdf](http://www.cmgv.be/pdf/gensvoyagewallonie.pdf)). Voy. aussi, dans le présent ouvrage, le texte d'Alain Reyniers.

9 A. REYNIERS, « Les Gens du voyage en Communauté française de Belgique. Réalités et perspectives », Documents d'analyse et de réflexion, Centre avec (asbl), Mars 2009, disponible sur le site : <http://www.centreavec.be/analyses/Les%20Gens%20du%20Voyage%20en%20Communaut%20fran%20aise%20de%20Belgique.pdf>, p. 4.

10 R. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », in J. RINGELHEIM (dir.), *Le droit face à la diversité culturelle*, Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 745-746.

4 Ils représentent entre 1 et 10 % de la population des différents pays d'Europe centrale, orientale et balkanique. Ainsi, ils forment 1,47 % de la population du Kosovo, 7 % de celle de Hongrie, 8 % de celle de Roumanie, 9 % de celle de Slovaquie, ... Voy. C. INTRAND, « L'Europe des Roms », *Migrations Magazine*, n°6, hiver 2012, pp. 16-17.

5 M. OLIVERA, *Roms en (bidon)villes*, Paris, Ed. Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2011, p. 17. M. Olivera met en évidence les dangers de la fabrique de la « question rom ». L'auteur démontre à quel point il est délicat de constituer les Roms en groupe, sous prétexte de leur protection, tant ils forment une réalité éminemment disparate. Ainsi, par exemple, même les Roms de Roumanie sont éclatés en une diversité de sous-groupes, tous dotés de leur langue, coutume, religion, ... Il insiste par ailleurs sur le fait que tous les Roms ne sont pas pauvres, tous les pauvres ne sont pas Roms, ... et qu'il y a un danger à voir des Roms dans certains peuples très précarisés des pays de l'Est, dès lors qu'une telle vision figée forge un stigmate dont les Roms émancipés ont du mal à se défaire. Todorov dira, pour sa part, que la superposition de différences sociales pendant suffisamment longtemps aux différences physiques, engendre une attitude qui repose sur « le syncrétisme du social et du physique », le racisme. Voy. T. TODOROV, *Nous et les autres. La réflexion française sur la diversité humaine*, Paris, Seuil, 1989, p. 139.

6 Dans son quatrième rapport sur la Belgique, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) estime leur nombre, sur notre territoire, entre 10 à 20 000 personnes (4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 19 décembre 2008, p. 35,

partiellement<sup>11</sup>. Mais ils n'en souhaitent pas moins demeurer sans interruption dans une caravane ou une roulotte, installée sur un terrain, « afin de perpétuer un mode de vie ouvert sur l'extérieur, auquel ils sont accoutumés depuis l'enfance et qui leur permet de maintenir un lien fût-il symbolique avec le voyage »<sup>12</sup>.

3. Ces précisions succinctes permettent de présager qu'à la diversité des situations correspondra une pluralité, à la fois, d'aspirations des communautés concernées, de besoins à rencontrer ou de protections à garantir. Ainsi, si les Gens du voyage, en Belgique comme au sein d'autres Etats occidentaux, sont en quête de terrains où ils puissent établir leur roulotte de façon permanente ou temporaire, et ressentent une discrimination face à la carence en la matière, les Roms d'Europe balkanique, centrale et orientale subissent des persécutions fréquentes, de destruction de villages<sup>13</sup>, de démantèlement de bidonvilles, de mépris des autorités judiciaires et policières, voire même de pratiques de stérilisation forcée. Les violations graves des droits fondamentaux en jeu sont dès lors très variées.

<sup>11</sup> A l'échelle européenne, d'ailleurs, seuls 4% des 12 millions de « gens du voyage » seraient nomades au sens strict, selon le *European Roma Information Office* (cf. l'intervention de G. Ruiz et M. Manzonetto au colloque organisé à Namur le 6 octobre 2009 par le Centre de médiation des gens du voyage en Wallonie sur le thème : *Roms en Wallonie : parcours d'obstacles et participation citoyenne*). Ces Gens du voyage demeurent la majeure partie de l'année au même endroit et, s'ils se déplacent, ce n'est que durant la « bonne saison » (entre les mois de mars et octobre).

<sup>12</sup> J. RINGELHEIM, « Gens du voyage : les oubliés du droit au logement ? », *L'état des droits de l'homme en Belgique*, Bruxelles, Ligue des droits de l'homme et Aden, 2010. Ainsi, ceux qui, par nécessité, ont délaissé leur mode de vie traditionnel pour vivre dans des maisons, expriment sans équivoque le désir de retourner vivre en famille et en caravane. Voy. Hoger Instituut Voor Arbeid en Samenleving (HIVA), Katholiek Universiteit Leuven, survey woonwagenbewoners (sondage réalisé auprès des gens du voyage), 2009, Louvain.

<sup>13</sup> Pour un exemple d'actualité : le 21 avril 2011, près de 300 femmes et enfants roms ont fui le village de Gyöngyöspata (90 km à l'est de Budapest), redoutant de possibles agressions de la part d'une milice hongroise d'extrême droite, Vederó (« Force de défense »), ayant par provocation décidé d'installer son « camp d'entraînement » à une centaine de mètres du quartier rom. Cette organisation extrémiste peut compter sur le soutien du parti nationaliste radical Jobbik, connu pour ses diatribes anti-roms. Ce parti avait fait une percée aux législatives de 2010 en obtenant près de 17 % des voix après une campagne menée sur le thème de la dénonciation des « crimes tziganes ». Voy. Des Roms fuient un village, <http://info.france2.fr/europe/des-roms-fuient-un-village-68507979.html>, 22 avril 2011.

Les Roms sont traditionnellement considérés, par le Conseil de l'Europe (ci-après CE), comme la minorité transnationale la plus massive mais aussi la plus marginalisée de son territoire<sup>14</sup>. Ainsi, le Secrétaire adjoint du CE déclara, le 8 avril 2006, Journée Internationale des Roms, qu'« il est de notre devoir de protéger la communauté Rom du racisme systématique, régulier et répétitif dont ses membres continuent à être victimes quasi quotidiennement dans toute l'Europe ». Le même jour, le Commissaire aux droits de l'Homme pointa les discriminations multiples subies par les Roms dans la vie quotidienne : « ils sont également le plus souvent écartés de la scène publique par le chômage et l'isolement dans des camps roms ou dans des écoles spéciales »<sup>15</sup>. En 2010, le Commissaire ne put que déplorer, dans un document de synthèse sur les droits de l'homme des Roms, la stagnation scandaleuse de leur sort : « Concernant les droits de l'homme des Roms, le défaut de mise en œuvre est honteux. La question est traitée par toutes les grandes organisations internationales et par les gouvernements de tous les pays d'Europe, qui ont notamment établi des plans d'action nationaux, mais ces initiatives n'ont encore guère donné de résultats »<sup>16/17</sup>.

4. On ne sera dès lors nullement étonné de constater le nombre de requêtes déposées par des Roms, ou parfois par des Gens du voyage, devant la Cour européenne des droits de l'Homme, et de réclamations collectives

<sup>14</sup> J.-P. LIEGEOIS, *Le Conseil de l'Europe et les Roms - 40 ans d'action*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2010, p. 135.

<sup>15</sup> Déclaration de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, « Les Européens doivent en apprendre plus au sujet des Roms », CommDH/Speech(2006)2, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=991601&Site=COE>. Dans le même sens, voy. la Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 20 février 2008, lors de la 1018<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres) : « les Roms et les Gens du voyage font face depuis plus de cinq siècles à une discrimination, un rejet et une marginalisation généralisés et permanents, partout en Europe et dans tous les domaines de leur vie ; ils ont été victimes de l'holocauste ; et les déplacements forcés, la discrimination et leur exclusion de la vie sociale font que de nombreuses communautés de Roms et de Gens du voyage et personnes appartenant à ces communautés connaissent la pauvreté et une situation défavorisée à travers toute l'Europe ».

<sup>16</sup> Document de synthèse sur les droits de l'homme des Roms, par le Commissaire aux droits de l'homme, Strasbourg, 15 septembre 2010, CommDH/PositionPaper(2010)3, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1678749>

<sup>17</sup> Dans le même sens : F. GUILLITTE, « L'Europe doit rompre le cycle de la discrimination envers les Roms », 7 avril 2010, disponible sur <http://www.amaestryinternational.be/doc/s-informer/actualites-2/article/l-europe-doit-rompre-le-cycle-de>

devant le Comité européen des droits sociaux<sup>18</sup>. Cette jurisprudence supranationale, regroupée par thématiques, fera l'objet de la présente étude<sup>19</sup>. Nous aborderons ainsi la protection contre les violences policières ou l'inaction policière et judiciaire (1.), la politique migratoire (2.), l'accès au logement et le respect du mode d'habitat mobile (3.), l'accès à l'éducation (4.), l'accès aux soins de santé, avec une analyse des pratiques dénoncées de stérilisations forcées (5.), et enfin quelques autres formes de discriminations décelées (représentations sociales au sein des médias ou autre moyen de diffusion, accès à la vie politique, au mariage traditionnel Rom) (6.).

Trois observations préliminaires doivent encore être formulées. D'abord, nous ne procéderons pas à une analyse systématique approfondie de l'ensemble des décisions rendues mais tenterons d'en tirer les enseignements les plus significatifs. Ensuite, nous ne prétendons pas non plus à l'exhaustivité ; ainsi, la problématique de l'accès aux prestations sociales (allocations de chômage, ...) des Roms ne sera pas abordée<sup>20</sup>. Enfin, et la précision est majeure, bien que nous constaterons à travers la jurisprudence recensée, que certains Etats sont plus stigmatisés que d'autres, on ne peut nullement en déduire une conclusion univoque. En effet, l'absence de constat, par le Comité européen des droits sociaux, de violation de droits fondamentaux par tel ou tel Etat ne signifie pas toujours que sa politique à l'égard des Roms et des Gens du voyage soit irréprochable ; ces non condamnations peuvent en réalité uniquement résulter du refus de la compétence du Comité par l'Etat concerné<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Entre 1998 et février 2012, 15 requêtes sur les 80 déposées devant le Comité européen des droits sociaux concernent les Roms, à savoir près de 20 % des requêtes.

<sup>19</sup> Le présent texte aura analysé la jurisprudence jusqu'au 15 mars 2012. La fiche thématique « Roms et Gens du voyage », publiée sur le site de la Cour, fut à cet égard une très utile ressource. Voy. [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF59BC8F-DFBC-4669-80AD-C48C87588E83/0/FICHES\\_Roms\\_FR.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF59BC8F-DFBC-4669-80AD-C48C87588E83/0/FICHES_Roms_FR.pdf)

<sup>20</sup> Deux réclamations collectives, déposées contre la Bulgarie, respectivement par la *Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'Homme* (n°44/2007) et le *Centre européen des Droits des Roms* (n° 48/2008), concernent la modification de la législation bulgare qui n'assurerait plus, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, le droit à une assistance sociale adéquate aux chômeurs qui n'ont pas de ressources suffisantes, ce qui affecterait en particulier les Roms. Les organisations réclamantes invoquaient une violation de l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée (droit à l'assistance sociale et médicale).

<sup>21</sup> Au 13 juin 2008, seuls 12 Etats (dont ni la République, ni la Slovaquie, ... ne font partie) avaient accepté de se soumettre à la procédure de réclamation collective en ratifiant le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de

Parallèlement, si tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont obligatoirement soumis à la juridiction de la Cour de Strasbourg, certains échappent à quelque condamnation, non pas du fait de leur exemplarité, mais bien plutôt d'une carence de structuration de la société civile en soutien au requérant potentiel.

## I. LES VIOLENCES POLICIERES OU L'INACTION POLICIERE, JUDICIAIRE OU ETATIQUE FACE A DES EXACTIONS VIOLENTES

« Comme si les livres pouvaient arrêter les massacres. Comme s'ils pouvaient faire plus que les harpes ou les violons »<sup>22</sup>.

5. Force est d'admettre que la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après, la Cour) a été fréquemment saisie d'affaires révélant des violences policières, voire d'une inaction policière, judiciaire ou étatique face aux violations graves de droits fondamentaux subies par des Roms, telle des agressions physiques ciblées, des destructions de villages, etc.

Ainsi, les premiers arrêts de la Cour constatant des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après, la Convention)<sup>23</sup> au préjudice de personnes d'origine Rom, rendus fin des années '90 – début des années 2000, concernent les droits dits indérogeables, tel le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants,

réclamations collectives (Strasbourg, 9 novembre 1995, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998 après 5 ratifications).

Voy. :

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=158&CM=1&DF=6/13/2008&CL=FRE>. En amont de cette précision, il faut aussi rappeler que seuls 43 états sur les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte sociale européenne, soit dans sa version de 1961, soit dans sa version révisée. En outre, les Etats parties peuvent renoncer à être liés par l'une ou l'autre disposition de la Charte ratifiée. Ainsi, la Belgique n'est notamment pas liée par l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée consacrant le droit au logement.

<sup>22</sup> C. MC CANN, *Zoli*, Ed. Belfond, 2007, p. 182. Ce roman de Column Mc Cann porte sur un destin tzigane – celle de la chanteuse Zoli – « hymne aux 'errants du monde' que l'on veut à toute force sangler à la terre ».

<sup>23</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955.

garanti par l'article 3 de la Convention<sup>24</sup> et le droit à la vie, consacré à l'article 2<sup>25</sup>. Ces affaires n'ont cessé de se reproduire jusqu'à ce jour : elles témoignent de la gravité des exactions subies par les membres de la communauté Rom dans certains pays d'Europe balkanique, centrale et orientale, ainsi que de l'impunité dont jouissent fréquemment les auteurs de ces violations devant les juridictions nationales<sup>26</sup>.

Un schéma factuel similaire est systématiquement observé à travers différentes requêtes soumises à la Cour : après arrestation et conduite au commissariat de police de la personne Rom épinglée « pour ses méfaits », on doit constater des traces de coups ou blessures à sa sortie, voire son dramatique décès. On assiste par ailleurs, à plusieurs reprises, à des affrontements violents entre Roms et forces policières, se soldant parfois par la mort des premiers. Malgré le caractère éminemment suspect de ces violences extrêmes, seule une enquête sommaire est généralement menée, au cours de laquelle pratiquement aucun acte d'instruction n'est accompli, avec pour issue majoritaire un non-lieu. A plusieurs reprises, la Cour, saisie de ces faits, a conclu à la violation des articles 2 et/ou 3 de la Convention par les Etats concernés, tels la Bulgarie<sup>27</sup>, la Roumanie<sup>28</sup>, la Slovaquie<sup>29</sup>, la

<sup>24</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, req. n°24760/94. Dans cette affaire, M. Assenov avait été frappé à coups de matraque et de crosse de pistolet par trois policiers ; sa mère avait également été molestée. Pour une analyse approfondie, voy. D. ROSENBERG, « L'arrêt *Assenov* : un premier pas vers une reconnaissance juridictionnelle des droits des Tsiganes en Europe ? », *Rev. Trim. dr. h.*, 1999, pp. 388-398 ; J. RINGELHEIM, « La Cour européenne des droits de l'homme face à la question Rom - Une protection inachevée » in A. SIMONI, *Statto di diritto e identità Rom*, Torino-Paris, L'Harmattan Italia, 2005, pp. 55-98.

<sup>25</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Velikova c. Bulgarie*, 18 mai 2000, req. n°41488/98 ; Cour eur. D.H., arrêt *Angelova c. Bulgarie*, 13 juin 2002, req. n°38361/97. Dans ces deux affaires, les victimes de violences policières ont succombé à leurs blessures.

<sup>26</sup> Voy. notamment le Rapport du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) : *Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE area*, March 2000. ([http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf), pp. 37-39)

<sup>27</sup> En sus des arrêts précités, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Natchova et autres c. Bulgarie*, 6 juillet 2005, req. n°43577/98, 43579/98 ; Cour eur. D.H., *Angelova et Iliev c. Bulgarie*, 26 juillet 2007, req. n°55523/00 ; Cour eur. D.H., arrêt *Dimitrova et autres c. Bulgarie*, 27 janvier 2011, req. n° 44862/04. Cette dernière affaire ne concerne pas directement des violences policières, mais l'absence avérée d'enquête effective après le décès d'un jeune homme rom à la suite d'une bagarre de rue.

<sup>28</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Cobzaru c. Roumanie*, 26 juillet 2007 ; Cour eur. D.H., arrêt *Stoica c. Roumanie*, 4 mars 2008, req. n° 42722/02 ; Cour eur. D.H., arrêt *Soare et autres c. Roumanie*, 22 février 2011, req. n° 24329/02. L'affaire a trait aux conditions de l'interpellation d'un jeune homme de 19 ans par la police, en particulier le fait qu'un policier lui ait tiré une balle dans la tête, dans des conditions sur lesquelles les parties

Tchéquie<sup>30</sup>, la Hongrie<sup>31</sup>, la Croatie<sup>32</sup> ou encore la Grèce<sup>33</sup>. Dans quelques cas, la Cour a condamné en outre l'Etat défendeur pour non-respect de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention, soit parce que les autorités judiciaires avaient failli à enquêter sur l'éventuel mobile raciste d'un homicide de Roms par la police<sup>34</sup>, soit parce que l'instruction<sup>35</sup> voire le jugement rendu<sup>36</sup> étaient entachés de préjugés raciaux.

Ainsi, dans l'arrêt *Stoica c. Roumanie*, la Cour relève un faisceau d'éléments troublants dans la conduite des enquêtes. L'affaire concernait les mauvais traitements infligés par la police à un mineur de treize ans pendant l'affrontement, dans un village habité à 80 % par des Roms, entre

sont en désaccord. Le jeune homme – le premier requérant – a survécu mais est à moitié paralysé. La Roumanie fut condamnée pour violation des articles 2 sous un double aspect (mise en danger de la vie du requérant et défaut d'enquête effective), 3 et 13 de la Convention.

<sup>29</sup> L'affaire pendante *Šarišská c. Slovaquie* fut communiquée le 25 mai 2010. L'affaire soulève un défaut allégué d'enquête appropriée sur le mauvais traitement et le décès en garde à vue du père de la requérante. Sont invoqués une violation des articles 2, 3 et 8 de la Convention.

<sup>30</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Eremiasova et Pechova c. République tchèque*, 16 février 2012, req. n°23944/04. Les autorités tchèques n'ont pas protégé la vie d'un Rom décédé après avoir prétendument sauté par la fenêtre du poste de police. L'enquête fut suspendue deux mois après son ouverture, après avoir conclu que les policiers n'avaient commis aucune infraction. La République tchèque fut condamnée pour une double violation de l'article 2 de la Convention (droit à la vie et à une enquête effective).

<sup>31</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Balogh c. Hongrie*, 20 juillet 2004, req. n°47940/99. La Hongrie fut condamnée pour violation de l'article 3 de la Convention, un Tsigane hongrois ayant été battu par des policiers durant un interrogatoire sans enquête effective.

<sup>32</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Secic c. Croatie*, 31 mai 2007, req. n°40116/02.

<sup>33</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, 13 décembre 2005, req. n°15250/02 ; Cour eur. D.H., arrêt *Petropoulou-Tsakiris c. Grèce*, 6 décembre 2007, req. n°44803/04.

<sup>34</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Natchova et autres c. Bulgarie*, 6 juillet 2005, req. n°43577/98. Dans cette affaire, la Cour a sanctionné l'absence d'enquête sur l'hypothèse d'un mobile raciste relativement au décès de deux Roms (des proches des requérants), tués par balles par un policier alors qu'ils s'enfuyaient. La Cour n'a toutefois pas reconnu de violation de l'article 14 concernant l'allégation selon laquelle l'homicide des proches des requérants constituait un acte de violence raciale.

<sup>35</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Stoica c. Roumanie*, 4 mars 2008, req. n°42722/02.

<sup>36</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Paraskeva Todorova c. Bulgarie*, 25 mars 2010, req. n°37193/07. Il s'agissait en l'espèce du refus des tribunaux bulgares, en raison de l'origine rom des requérants, d'assortir d'un sursis la peine leur ayant été infligée pour escroquerie. En particulier, les juridictions bulgares ont évoqué l'existence d'une impression d'impunité, particulièrement parmi les membres de groupes minoritaires, qui considèrent qu'une peine avec sursis n'est pas une peine ». La Cour conclut à la violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable).

des fonctionnaires de police et 20 à 30 Roms à la sortie d'un bar, et l'absence d'enquête effective sur les faits dénoncés. Le requérant postulait que l'agression subie et la décision de ne pas poursuivre le policier qui l'avait battu était motivée par des préjugés raciaux. La Cour constata deux violations de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants (volet substantiel) et absence d'enquête effective (volet procédural)), et la violation de l'article 14. Premièrement, relève la Cour, pour conclure que les incidents étaient dépourvus de toute connotation raciste et que les policiers n'avaient commis aucune violence, le procureur roumain s'était basé exclusivement sur les témoignages des policiers impliqués et du tenancier du bar. Les témoignages des villageois Roms présents lors des incidents, qui confirmaient la version du requérant en affirmant que les policiers avaient proféré des remarques racistes, avaient en revanche été considérés comme non valides au motif que ces témoignages auraient été « biaisés ». Deuxièmement, le rapport de la police exposant les faits dans le cadre de l'instruction, contenait une remarque douteuse : il décrivait l'attitude agressive des villageois comme « typiquement tzigane ». Or, le procureur n'avait tenu aucun compte de cet élément révélateur. Enfin, la procédure ayant conduit les autorités à conclure à l'absence de motif raciste avait été diligentée, selon la Cour, avec beaucoup de légèreté. Estimant qu'il incombe au gouvernement roumain de prouver que le comportement des policiers ne résultait pas de motifs racistes, la Cour condamne la Roumanie pour discrimination, celle-ci n'ayant fourni aucun argument démontrant que les incidents étaient « racialement neutres »<sup>37</sup>.

6. Furent également soumis à la Cour plusieurs cas d'attaques à l'encontre de villages Roms et de destruction volontaire de biens, qualifiées, dans certains cas, de traitement inhumain et dégradant. Ainsi, dans l'historique affaire *Moldovan*<sup>38</sup>, la Cour a condamné la Roumanie

<sup>37</sup> Voy. sur ce point le paragraphe suivant, significatif quant au raisonnement poursuivi : « 126. The Court reiterates that in assessing evidence it has adopted the standard of proof « beyond reasonable doubt » (see paragraph 63 above) ; nonetheless, it has not excluded the possibility that in certain cases of alleged discrimination it may require the respondent Government to disprove an arguable allegation of discrimination and – if they fail to do so – find a violation of Article 14 of the Convention on that basis (see *Nachova and Others*, cited above, § 157, and *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, no. 15250/02, § 65, ECHR 2005-XIII (extraits)). »

<sup>38</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie*, 12 juillet 2005, req. n°41138/98 et 64320/01. Pour une analyse de cette affaire, voy. notamment : R. SANDLAND, « Developing a Jurisprudence of Difference : The Protection of the Human Rights of

pour violation des articles 3 et 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale, et du domicile) en raison des conditions de vie inacceptables des Roms après la destruction de leurs maisons, véritable pogrom, à laquelle des agents de l'Etat avaient librement consenti. Les faits remontent à septembre 1993, à la suite de la prise à partie de trois hommes Roms dans le village de Hadareni par une foule dense de villageois non Roms, comprenant le commandant et plusieurs membres de la police locale. L'un des trois hommes Roms fut brûlé vif, les deux autres battus à mort par la foule, incitée ensuite, par la police, à détruire des biens appartenant à d'autres Roms. Au total, 13 maisons de Roms dans le village avaient été complètement détruites. Chassés de leur village et de leurs habitations, les requérants furent alors contraints de vivre dans des conditions de promiscuité, d'insalubrité et de froid extrêmes, dans des poulaillers, des porcheries ou des caves sans fenêtres. Les plaintes déposées par les requérants devant les juridictions roumaines se soldèrent, sur le plan pénal, par des qualifications et des peines allégées à l'extrême<sup>39</sup>, et sur le plan civil, par l'octroi de dommages-intérêts modestes, dix ans après les faits. La Cour européenne conclut dès lors à la violation des articles 3 et 8 de la Convention concernant les conditions de vie réservées aux requérants postérieurement au drame, ainsi qu'à la violation des articles 6 § 1 et 14, l'origine ethnique des requérants ayant été déterminante pour la durée excessive et le résultat défavorable de la procédure interne, à tous les échelons de l'appareil judiciaire<sup>40</sup>.

Travelling Peoples by the European Court of Human Rights », *Human Rights Law Review*, 2008, pp. 478-481.

<sup>39</sup> Il est édifiant de relever les représentations sociales qui animent la Cour d'appel, section pénale, saisie des faits : « La communauté rom représente 14% de la population et le style de vie en marge de certains de ses membres [...] a souvent donné lieu à de graves conflits avec la majorité de la population » ou encore « la plupart des Roms n'ont pas d'emploi et vivent d'expédients, commettant des vols et s'adonnant à toutes sortes d'activités illicites [...] ce qui a accru encore leur rejet par le reste de la société ». Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie*, op. cit., § 44. Les faits pénalement inriminés ont été requalifiés par la Cour suprême, conduisant à une diminution de peine des accusés. Le Président roumain a ensuite accordé une grâce aux agents condamnés.

<sup>40</sup> La Cour s'est déclarée en revanche incompétente pour examiner les griefs des requérants concernant la destruction de leurs maisons et de leurs biens ou leur expulsion du village, dès lors que ces événements se sont produits en septembre 1993, soit antérieurement à la ratification de la Convention par la Roumanie en 1994.



Quatre autres affaires similaires furent introduites contre la Roumanie devant la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>41</sup>, dont une est actuellement pendante – *Koky et autres c. Slovaquie* – concernant l'absence accablante d'enquête effective suite à une attaque menée contre un camp de Roms par une trentaine de jeunes armés de battes de baseball et de barres de fer, attaque pendant laquelle les intéressés ont subi des actes de violence et la destruction de leurs biens<sup>42</sup>. La décision de recevabilité évoque un « contexte de discriminations systématiques et d'attaques racistes dont les roms de Slovaquie sont victimes et d'échecs répétés de la part des autorités étatiques d'enquêter et de condamner ces crimes »<sup>43</sup>.

7. Dans sa Recommandation de politique générale n° 3 du 6 mars 1998, relative à « la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes », la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ci-après, l'ECRI) recommandait déjà prestement aux gouvernements des Etats membres de « prendre les mesures appropriées pour une pleine et rapide administration de la justice dans les affaires concernant les violations de droits fondamentaux des Roms/Tsiganes ». Près de 15 ans plus tard, les Roms demeurent confrontés à une grave hostilité institutionnelle des agents de l'Etat à leur égard, de la police à la justice, rendant très difficiles les rapports des premiers avec les instances policières et judiciaires, désormais perçues par les Roms comme des autorités persécutrices alors qu'elles devraient être – à l'égard de toute personne vulnérable – éminemment protectrices<sup>44</sup>. Dans ce contexte, la

<sup>41</sup> Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Gergely c. Roumanie*, 26 avril 2007, req. n°57885/00 et Cour eur. D.H., arrêt *Kalanyos et autres c. Roumanie*, 26 avril 2007, req. n°57884/00. Pour une analyse des affaires, voy. notamment : R. SANDLAND, « Developing a Jurisprudence of Difference: The Protection of the Human Rights of Travelling Peoples by the European Court of Human Rights », *op cit.*, pp. 476 et s. Ces deux affaires concernent des violences massives à l'égard de Roms, doublées d'une inaction de la police et du pouvoir judiciaire. Voy. également : Cour eur. D.H., arrêt *Tanase et autres c. Roumanie*, 12 mai 2009, req. n°5269/02. Cette dernière affaire a été radiée du rôle de la Cour, suite à la déclaration du gouvernement roumain reconnaissant les violations des articles 3, 6, 8, 13 et 14 de la Convention ainsi que de l'article 1 du Protocole n°1 (protection de la propriété). Le Gouvernement roumain s'est par ailleurs engagé à indemniser l'ensemble des requérants pour la perte de leurs biens ainsi qu'à adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir que les droits des intéressés soient respectés à l'avenir.

<sup>42</sup> Cour eur. D.H., déc. *Koky et autres c. Slovaquie*, 22 septembre 2009, req. n°13624/03. Dans cette affaire pendante devant la Cour, est soulevée une violation des articles 3, 8, 13 et 14, ainsi que de l'article 1 du Protocole n°1 (protection de la propriété).

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Sur cette question, voy. notamment G. J. GARLAND, « An Obstructed Path: Roma and Access to Justice », *Roma Rights*, n° 1, 2001, pp. 30-40, spéc. p. 32. Notons aussi, à titre illustratif, qu'après avoir observé que les agressions des Roms par la police se

saisine devenu fréquente, par des Roms, de la Cour européenne des droits de l'homme, qualifiée souvent de système le plus développé de protection internationale des droits de l'homme, est exemplaire : elle incarne vraisemblablement « l'espoir d'une justice à l'abri des préjugés et des pressions politiques, offrant à tous les individus, y compris aux plus faibles, une protection égale contre les errements des Etats »<sup>45</sup>.

## II. LA POLITIQUE MIGRATOIRE : RESPECT DES GARANTIES EN MATIERE DE PROCEDURE D'ASILE ET D'EXPULSION DU TERRITOIRE ?

« Une tzigane se lave toujours dans l'eau qui court, pas dans celle d'une baignoire »<sup>46</sup>.

8. Malgré les persécutions avérées dont les Roms sont souvent la cible, il faut constater à quel point il est difficile, pour ceux qui quittent leur pays et demandent l'asile, de se voir reconnaître la qualité de réfugié<sup>47/48</sup>.

poursuivaient en Slovaquie en 2011, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies recommande au Gouvernement slovaque d'« intensifier ses efforts visant à lutter contre les attaques racistes commises par des agents de la force publique, en particulier contre des Roms, notamment en dispensant une formation spéciale à ces agents en vue de promouvoir le respect des droits de l'homme et la tolérance à l'égard de la diversité. L'Etat partie devrait aussi faire davantage pour que les agents de police soupçonnés d'avoir commis de telles infractions fassent l'objet d'une enquête approfondie et de poursuites et, s'ils sont reconnus coupables, soient condamnés à des peines suffisantes, et que les victimes reçoivent une indemnisation appropriée. Voy. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en vertu de l'article 40 du Pacte – Observations finales du Comité des droits de l'homme – Slovaquie*, 20 avril 2011, CCPR/C/SVK/CO/3, obs. n°8, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/422/78/PDF/G1142278.pdf?OpenElement>.

<sup>45</sup> J. RINGELHEIM, « La Cour européenne des droits de l'homme face à la question Rom – Une protection inachevée » *op cit.*, p. 73.

<sup>46</sup> C. MC CANN, *Zoli*, Ed. Belfond, 2007, p. 49.

<sup>47</sup> Ce qui valut à l'ECRI, dans sa Recommandation de politique générale n° 3 précitée, de recommander aux gouvernements des Etats membres de « prendre les mesures nécessaires pour que les règles concernant la question de l'accès, en droit et en fait, à la citoyenneté et la question du droit d'asile soient conçues et appliquées de manière à ne pas engendrer de discrimination particulière à l'égard des Roms/Tsiganes ».

<sup>48</sup> Il faut mentionner ici que, pour les Roms originaires d'Etats membres de l'Union européenne (ci-après, l'UE) – tels que la Hongrie, la Tchéquie, la Slovaquie, la Roumanie ou la Bulgarie –, l'obtention du statut de réfugié est devenu une gageure. Ainsi, le Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres (2006), intégré dans le Traité d'Amsterdam, énonce que les Etats de l'UE sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les



Les recours introduits par des Roms devant la Cour en matière de droit d'asile ont généralement été jugés irrecevables dès le stade de la Commission, celle-ci estimant que les requérants n'avaient pas apporté la preuve d'un risque réel de persécution dans leur Etat d'origine<sup>49</sup>. Les Roms sont également fréquemment privés des autres voies légales d'accès aux territoires étrangers<sup>50</sup>.

9. Se voyant généralement refuser le statut de réfugié et majoritairement dépourvus de moyens financiers suffisants pour circuler librement au sein de l'Union européenne, les Roms migrants s'exposent

questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile. En conséquence, toute demande d'asile présentée par le ressortissant d'un Etat membre ne peut, en principe, être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre Etat membre que dans des cas très restreints énoncés dans le Protocole. Eu égard à ses engagements envers la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, la Belgique a toutefois décidé d'examiner formellement toutes les demandes individuelles présentées par les ressortissants de l'UE, mais avec prise de décision, par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), dans les cinq jours de l'introduction de la demande d'asile. Voy. Etats membres de l'Union européenne (UE) : information sur l'application du Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres, note UNHCR, 12 octobre 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,IRBC,,HUN,4562d8b62,474eaca71e,0.html>. Encore faut-il ajouter qu'aujourd'hui, la majorité des demandes d'asile déposées dans un Etat de l'UE par des Roms issus d'un pays de l'Ex-Yougoslavie (non-membres de l'UE) sont rejetées tandis que le taux de reconnaissance des demandes d'asile de Roms est beaucoup plus élevé au Canada. Voy. G. COMHAIRE, « Victimes de la crise et du nationalisme », *Migrations Magazine*, n°6, hiver 2012, p. 40.

<sup>49</sup> J. RINGELHEIM, « La Cour européenne des droits de l'homme face à la question Rom - Une protection inachevée », *op. cit.*, pp. 69 et s. Voy. Comm. eur. dr. h., I.B. et L. B. c. l'Allemagne, décision du 7 septembre 1993, requête n°20213/92 (expulsion vers la Yougoslavie); Comm. eur. dr. h., Daferovski c. Allemagne, décision du 2 septembre 1994, requête n°22178/93 (expulsion vers la République de Macédoine en Yougoslavie); Comm. eur. dr. h., Slepčik c. les Pays-Bas et la République tchèque, décision du 2 septembre 1996, requête n°30913/96 (expulsion vers la République tchèque).

<sup>50</sup> Ainsi, dans l'affaire *Hopic et Hopic-Destanov* c. les Pays-Bas (décision du 4 juillet 1991, requête n°13158/87), la Commission a considéré que si les requérants - un couple de Tsiganes de nationalité yougoslave - avaient été empêchés de mener une vie familiale normale entre 1981 et 1986 en raison de l'expulsion de la requérante des Pays-Bas, c'est parce que cette dernière avait elle-même tardé à effectuer les démarches nécessaires pour obtenir un permis de résidence. Les requérants s'étaient mariés aux Pays-Bas en 1981 selon les rites tziganes mais avaient omis de faire enregistrer leur mariage conformément au droit néerlandais. Voy. également l'arrêt de la Cour du 23 octobre 2001 dans l'affaire *Lakatoš* c. République tchèque, req. n°42052/98, ainsi que la décision suivante au sujet de Roms devenus « apatrides » : Comm. eur. dr. h., 48 *Tziganes Kalderas* c. République fédérale d'Allemagne et Pays-Bas, décision du 6 juillet 1977, requêtes n°7823/77-7824/77, D.R. 11, pp. 244-245.

aux mesures d'éloignement forcé, parfois réalisées au mépris de toute garantie qui devrait être observée en ce domaine. Ainsi, dans l'affaire *Conka*, la Belgique fut condamnée par la Cour de Strasbourg le 5 février 2002<sup>51</sup>, notamment pour violation de l'interdiction de l'expulsion collective d'étrangers (art. 4 du Protocole n°4)<sup>52</sup>, des suites de l'opération de rapatriement collectif, menée en 1999 vers Kosice, de 74 Slovaques d'origine Rom déboutés de leur demande d'asile<sup>53</sup>.

Les conditions dans lesquelles cette expulsion collective avait été menée étaient particulièrement accablantes. Le 5 octobre 1999, les familles d'origine Roms furent conduites, à la suite d'une ruse administrative, vers l'aéroport militaire de Melsbroek, se voyant attribuer leur numéro de siège dans l'avion, écrit au stylo bille sur leur main, rappelant sensiblement des pratiques menées envers les Juifs dans les camps de concentration lors de la Deuxième Guerre mondiale. Or, un des buts affichés de l'adoption de l'article 4 du Protocole n°4 revenait précisément à éviter les expulsions massives « du genre de celles qui se sont déjà produites »<sup>54</sup>, à savoir, selon plusieurs auteurs, celles d'une des plus terrifiantes tragédies de l'humanité, l'holocauste juif<sup>55</sup>.

Selon la jurisprudence de la Cour en vigueur jusqu'alors, « il faut entendre par expulsion collective, au sens de l'article 4 du Protocole n°4, toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un

<sup>51</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Conka* c. Belgique, 5 février 2002, req. n°51564/99.

<sup>52</sup> Sur l'historique et la portée de ce protocole, voy. M. SAND, « Le quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme », *Ann. fr. dr. intern.*, vol. 10, 1964, pp. 569-575; A. DISPA et J.-M. HAUSMAN, « La notion d'expulsion collective d'étrangers, prévue à l'article 4 du protocole 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : c'est l'intention qui compte... », *Ann. Dr.*, 2005, vol. 65, pp. 73-86.

<sup>53</sup> Dans cette affaire, la Belgique fut également condamnée pour violation des articles 5 (privation de liberté) et 13 de la Convention (recours effectif). Pour une analyse approfondie de l'arrêt *Conka*, consultez utilement les études suivantes : J.-Y. CARLIER, « Observations sous *Conka* c. Belgique - La détention et l'expulsion collective des étrangers », *Rev. trim. dr. h.*, 2003, n°53, pp. 198-222, pp. 201-204; J. LEJEUNE, « L'affaire *Conka* c. Belgique : la procédure d'asile belge à l'aune des droits de l'homme », *Rev. droit des étrangers*, 2002, n° 118, p. 298; P. GILLIAUX, « L'arrêt *Conka* et l'effectivité des recours devant le Conseil d'Etat », *Rev. droit des étrangers*, 2002, n° 118, p. 313.

<sup>54</sup> Rapport explicatif du Protocole additionnel n°4 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, *op. cit.* (voy. note 13).

<sup>55</sup> Voy. notamment, M. SAND, *op. cit.*, et H. LAMBERT, La situation des étrangers au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007, p. 23.

pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe »<sup>56</sup>. Dans l'affaire *Čonka*, la Cour ajoute significativement que « cela ne signifie pas pour autant que là où cette dernière condition est remplie, les circonstances entourant la mise en œuvre de décisions d'expulsion ne jouent plus aucun rôle dans l'appréciation du respect de l'article 4 du Protocole n°4 »<sup>57</sup>. Par cet *addendum*, l'examen de la dimension collective de l'expulsion porte désormais tant sur l'exécution de la décision que sur la décision elle-même<sup>58</sup>. Les requérants, dans l'affaire *Čonka*, avaient en effet parfaitement démontré que « distinguer la décision préalable de la mise en œuvre de l'expulsion conduirait à vider la disposition de tout contenu, dans la mesure où les législations de tous les Etats membres imposeraient aujourd'hui l'existence formelle d'une décision individuelle précédant la mesure d'expulsion, de telle sorte qu'à distinguer la décision de sa mise en œuvre, plus aucune expulsion collective ne serait condamnable de nos jours, ce qui priverait l'article 4 du Protocole n°4 de tout effet utile »<sup>59</sup>.

En l'espèce, la Cour souligne les éléments concrets l'ayant conduite à conclure, par un « mécanisme de présomption » réfragable<sup>60</sup>, que le procédé suivi par la Belgique n'était pas de nature à exclure tout doute sur le caractère collectif de l'expulsion critiquée<sup>61</sup> : le fait qu'un grand nombre de personnes « de même origine » ait connu le même sort ; que « les instances politiques responsables avaient annoncé des opérations de ce genre et donné des instructions à l'administration compétente en vue

de leur réalisation »<sup>62</sup> ; « que tous les intéressés ont été convoqués simultanément au commissariat ; que les ordres de quitter le territoire et d'arrestation qui leur ont été remis présentaient un libellé identique ; qu'il était très difficile pour les intéressés de contacter un avocat ; enfin, que la procédure d'asile n'était pas encore terminée ». Au vu de cet ensemble de circonstances, la Cour estime qu'à aucun moment de la période allant de la convocation des intéressés au commissariat jusqu'à leur expulsion, « la procédure suivie n'offrait des garanties suffisantes attestant une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chacune des personnes concernées » (§§ 55 à 57). L'Etat belge fut en défaut d'apporter la preuve contraire.

11. Cette grave condamnation de la Belgique semble avoir constitué un cran d'arrêt à des pratiques inacceptables sur notre territoire et avoir inspiré les autorités italiennes, coupable de faits similaires, à conclure un règlement amiable avec des requérants roms originaires de Bosnie-Herzégovine ayant introduit une requête, devant la Cour, à l'encontre de l'Italie. Emigrés en Italie, les requérants résidaient au camp Casilino 700, dans la commune de Rome, où vivaient environ un millier de Roms. Réveillés par des policiers le 3 mars 2000 vers deux heures du matin, ils furent contraints d'abandonner leur domicile sous la menace des armes et conduits au commissariat de police où, après vérification de leur identité, un décret d'expulsion assorti d'une mesure de reconduite immédiate à la frontière fut notifié à chacun d'entre eux. Ils furent aussitôt conduits à l'aéroport avec 56 autres Roms, embarqués à bord d'un avion spécialement affrété, puis expulsés en Bosnie-Herzégovine. La Cour jugea la requête recevable, spécifiquement quant au caractère collectif et discriminatoire de l'expulsion dénoncée<sup>63</sup>. En conséquence directe de cet « avertissement », le

<sup>56</sup> Com. eur. dr. h., déc. *Becker c. Danemark*, 3 octobre 1975, req. n°7011/75 ; Com. eur. dr. h., déc. *Andric c. Suède*, 23 février 1999, req. n°459/17/99.

<sup>57</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Čonka c. Belgique*, *op. cit.*, § 59. Ces enseignements ont ensuite été confirmés dans les arrêts suivants : Cour eur. D.H., arrêt *Sultani c. France*, 20 septembre 2007, req. n° 45223/05 ; Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012, req. n° 27765/09. Dans cette dernière affaire, la Cour a considéré que le refoulement de migrants en Libye sans examen les a exposés à un risque de mauvais traitements et a constitué une expulsion collective.

<sup>58</sup> En ce sens, voy. J.-Y. CARLIER, « L'expulsion collective d'étrangers », in *Les mesures relatives aux étrangers à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, P. LAMBERT et C. PETTITI (éd.), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 123.

<sup>59</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Čonka c. Belgique*, *op. cit.*

<sup>60</sup> En ce sens : A. DISPA et J.-M. HAUSMAN, *op. cit.*, p. 84 et A. SKORDAS, « Human rights and effective migration policies : an uneasy co-existence. The Čonka judgment of the European Court of Human Rights », in *Emergence d'une politique européenne d'asile*, C. DIAS URBANO DE SOUSA et P. DE BRUYCKER (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 312.

<sup>61</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Čonka c. Belgique*, *op. cit.*, § 61.

<sup>62</sup> En effet, une « Note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration », approuvée le 1<sup>er</sup> octobre 1999 par le Conseil des ministres, révèle qu'« un projet de rapatriement collectif est à l'examen, tant pour donner un signal aux autorités slovaques que pour éloigner ce grand nombre d'illégaux dont la présence ne peut pas être tolérée plus longtemps ». Voy. Rapport sur la politique gouvernementale en matière d'immigration du 28 mars 2000, Doc. Sén. n°2-112/1, disponible à l'adresse : [www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=33606885&LANG=fr#2-112/1\\_19](http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=33606885&LANG=fr#2-112/1_19)

<sup>63</sup> La Cour juge également recevables les griefs fondés sur l'article 13 quant à l'absence de recours efficace contre cette opération, sur l'article 3, portant sur les risques de persécutions en Bosnie-Herzégovine où, selon les requérants, la situation n'était pas encore normalisée, et sur l'article 8, concernant l'expulsion de l'une des requérantes en dépit de son accouchement récent. Cour eur. D. H., *Sulejmanovic et Sultanovic c. l'Italie* (req. n°57574/00) et *Sejdovic et Sulejmanovic c. l'Italie* (requ. n° 57575/00), décisions du 14 mars 2002.

gouvernement italien conclut un accord avec les requérants : en échange de la renonciation de ces derniers à toute poursuite de leur action devant la Cour, il s'est notamment engagé à révoquer les décrets d'expulsion, à leur permettre de revenir en Italie à ses frais, à leur délivrer un « permis de séjour humanitaire » et à leur verser des indemnités<sup>64</sup>. Il faut toutefois déplorer, en Italie, les pratiques récurrentes d'expulsions massives et souvent violentes de Roms et de Sintis, hors des frontières italiennes, tant antérieurement que postérieurement à l'affaire du camp Casilino 700, et ce avec le soutien sans équivoque des médias et de l'opinion publique dominante<sup>65</sup>.

12. La France s'est également distinguée à plusieurs reprises, et dernièrement en juillet/août 2010, par une politique ouvertement assumée d'expulsions de leur logement, par démantèlement de « camps illégaux »<sup>66</sup>, et de reconduite collective, en vols groupés, de Roms résidant sur son territoire, principalement vers la Bulgarie ou la Roumanie. Ces événements ont suscité le dépôt de plusieurs réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux pour violation (ci-après, le Comité) notamment des articles 31 (droit au logement) et 19 § 8 (garanties relatives à l'expulsion)<sup>67</sup> de la Charte sociale européenne révisée<sup>68</sup>. L'organisation

<sup>64</sup> Cour eur. D. H., *Sulejmanovic et autres et Sejdic et Sulejmanovic c. Italie* (règlement amiable), 8 novembre 2002.

<sup>65</sup> *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, Texte de la Réclamation collective n° 58/2009, pp. 5 et 6.

<sup>66</sup> La vague des expulsions en août 2010, après que le Président Sarkozy eut annoncé les 21 et 28 juillet 2010 la mise en œuvre d'une nouvelle politique concertée d'évacuation forcée des Roms, suit un schéma similaire à celui qu'a observé en 2008 en France le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : les expulsions des campements ont souvent lieu à l'aube et laissent les intéressés sans abri.

<sup>67</sup> L'article 19 § 8 de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée (faite à Strasbourg le 3 juin 1996, et ci-après appelée « la Charte ») dispose qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie, les Parties s'engagent : ... à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

<sup>68</sup> C.E.D.S., *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE - Centre sur les droits au logement et les expulsions) c. France*, 28 juin 2011 (fond), récl. n° 63/2010, disponible sur le site du Comité européen des droits sociaux à l'adresse : <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=0>. La réclamation a été enregistrée le 15 novembre 2010. Ces faits sont également dénoncés dans les réclamations n° 64/2011, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France* (enregistrée le 28 janvier 2011) et n° 67/2011, *Médecins du Monde - International c. France*.

réclamante alléguait que les faits en question constituaient aussi une discrimination (article E) dans la jouissance des droits susmentionnés. En effet, la politique à l'œuvre aurait non seulement eu des effets discriminatoires sur la population rom, mais révélerait en outre une évidente volonté de discriminer dans le chef des autorités françaises. Ainsi, la circulaire du 5 août 2010 diffusée aux chefs de la police française en août 2010 et signée du Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur indiquait que : « trois cent campements ou installations illicites devr[ai]ent avoir été évacués d'ici trois mois, en priorité ceux des Roms », et qu'« il rev[enait] donc, dans chaque département, aux préfets [représentants de l'Etat] d'engager une démarche systématique de démantèlement (...) »<sup>69</sup>. Concrètement, la vague d'expulsions de France a démarré le 19 août 2010 ; elle a conduit à renvoyer chez eux, en deux semaines, un millier de Roms et à démanteler 128 campements.

Sur examen de ces faits, la France fut condamnée par le Comité le 28 juin 2011 pour violation de l'article 19 § 8 de la Charte sociale européenne révisée, lu seul et en liaison avec l'article E, dès lors que les Roms expulsés ont été contraints de quitter le territoire français en masse, sans qu'un examen raisonnable et objectif des circonstances particulières de chaque individu ait été réalisé. Concrètement, de nombreux ordres de quitter le territoire consistaient en « des formulaires à contenu identique et stéréotypé (sauf les noms et les dates de naissance écrits à la main) sans considérations de la situation individuelle »<sup>70</sup>. Le Comité endosse ainsi une définition de l'expulsion collective en tout point similaire à celle qu'a adoptée la Cour<sup>71</sup>. Il est par ailleurs exemplaire de constater que le Comité a qualifié de discriminatoires les pratiques et politiques de l'Etat français. Il y a là un signal non négligeable pour les Communautés roms qui se voient trop souvent discriminées dans la jouissance ou l'exercice de leurs droits

<sup>69</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur au Préfet de police, au Directeur général de la police nationale, au Directeur général de la gendarmerie nationale et aux préfets, Paris, le 5 août 2010, disponible à l'adresse : [http://www.lecanardsocial.com/upload/illustrations/Libres/Circulaire\\_du\\_5août\\_2010.pdf](http://www.lecanardsocial.com/upload/illustrations/Libres/Circulaire_du_5août_2010.pdf)

<sup>70</sup> C.E.D.S., *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE - Centre sur les droits au logement et les expulsions) c. France*, 28 juin 2011 (fond), récl. n° 63/2010, Point 66, deuxièmement.

<sup>71</sup> Dans sa décision sur le bien-fondé rendue le 6 juillet 2010 dans la réclamation n° 58/2009 *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. l'Italie*, le Comité avait déjà estimé qu'il fallait entendre par « expulsion collective » toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure [était] prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe.

fondamentaux, tant au sein de leur pays d'origine que de l'Etat « d'accueil ».

### III. ACCES AU LOGEMENT : OBLIGATION OU NON DE RESPECT DU MODE D'HABITAT MOBILE ET HABITABILITE DES CAMPEMENTS

« Rares sont les gitans qui acceptent d'être tenus pour pauvres, et nombreux pourtant ceux qui le sont. Ainsi en allait-il des fils de la vieille Angeline. Ils ne possédaient que leur caravane et leur sang. (...) Aussi, comme leur mère qui avait connu le temps des chevaux, ils auraient craché par terre à l'idée d'être plaints. Le camp stationnait à l'est de la ville, circulant au gré des expulsions dans cette périphérie qui dissout les enchantements. Les décharges et les terrains vagues perçaient un paysage de pavillons et de logements sociaux<sup>72</sup>.

« Oui, la vitalité s'était enfermée en eux. Partout ils trouvaient leurs marques. Le ravitaillement sans argent, l'eau potable qu'il fallait chercher à la pompe, les sources occasionnelles de revenu, les tournées des hommes dans la banlieue, tout cela eût été impossible et tout cela assurait un rythme à leur vie. (...) Mais ils offrirent un matériau à la peur : les autres ne comprenaient pas la vie des gitans. Les plaintes et les demandes d'expulsion se suivirent sans discontinuer. Le maire et le préfet se renvoyaient les responsabilités. On réinventa des manières de compter : la commune dépassait-elle le seuil des cinq mille habitants (ce qui obligeait à créer une aire d'accueil) ? Et quand bien même cela serait, combien de temps pouvait-on demeurer sur une aire d'accueil ? Dans ce jeu d'intérêts électoraux, d'irrespect et de honte, de lâcheté et de vertu, une assistante sociale fut envoyée (...) »<sup>73</sup>.

« Il s'installa au volant avec une rapidité qui était de la rage, et tourna la clé de contact. On a jamais eu tant d'essence ! dit-il (et il était plein d'amertume) en voyant monter l'aiguille du réservoir. Car la mairie avait donné de quoi rouler »<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> A. FERNEY, *Grâce et Dénouement*, Paris, Acte Sud, 1997, p.11.

<sup>73</sup> A. FERNEY, *op cit.*, p. 40.

<sup>74</sup> A. FERNEY, *op cit.*, p. 286.

13. L'accès au logement recouvre une pluralité de thématiques. D'un côté, il nous importe de savoir dans quelles mesure les Etats seraient tenus ou non de respecter, protéger voire « promouvoir » le mode d'habitat mobile des Gens du voyage et dès lors de prévoir des terrains d'accueil en suffisance à titre de mesures positives. Il nous appartient aussi d'analyser la présence ou l'absence de garanties contre les expulsions de terrains occupés par des caravanes ou par des campements de fortune de Roms. Il nous revient enfin d'examiner la responsabilité des Etats face à l'insalubrité fréquemment dénoncée des habitations extrêmement précaires au sein desquelles vivent les Roms.

#### A. Obligation ou non de respect du mode d'habitat mobile des Gens du voyage

14. Force est de constater que les possibilités d'habiter en caravane ont été fortement réduites au cours des cinquante dernières années, en raison des évolutions socio-économiques, mais surtout du développement des législations sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, interdisant sur des zones de plus en plus étendues le stationnement des habitations mobiles.

15. La Cour a été saisie de plusieurs affaires introduites par des familles tsiganes se plaignant de ne pouvoir vivre dans des caravanes sur leurs propres terrains : dans les différents *casus* qui suivent, les requérants s'installèrent sur un terrain puis demandèrent un permis d'aménagement foncier qui leur fut refusé. Dans les premières affaires - *Buckley c. Royaume-Uni*<sup>75</sup> et *Chapman et crsts c. Royaume-Uni*<sup>76</sup> - la Cour estima que

<sup>75</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Buckley c. Royaume-Uni*, 25 septembre 1996, req. n° 20348/92.

<sup>76</sup> Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, req. n° 27238/95 et 4 affaires similaires rendues le même jour : *Coster c. Royaume-Uni*, *Beard c. Royaume-Uni*, *Lee c. Royaume-Uni* et *Jane Smith c. Royaume-Uni*. Pour une analyse de ces arrêts, voy. notamment, F. BENOÎT-RHOMER, « La Cour de Strasbourg et la protection de l'intérêt minoritaire : une avancée décisive sur le plan des principes ? (En marge de l'arrêt *Chapman*) », *Rev. trim. dr. H.*, 2001/48 ; D. ROSENBERG, « L'indifférence du juge européen aux discriminations subies par les Roms » (En marge de l'arrêt *Chapman*), *Rev. trim. dr. h.*, 2001/48 ; J. RINGELHEIM, « La Cour européenne des droits de l'homme et la défense du mode de vie tsigane : le choix de l'immobilisme (Observations sous *Chapman c. Royaume-Uni*, Cour eur. dr. h., 18 janvier 2001) », *Revue du droit des étrangers*, n°114, 2001, pp. 410-425 ; F. DELEU, « La Cour européenne de droits de l'Homme et le droit au logement des Gens du Voyage en Belgique », *Working paper*, Bruxelles, juin 2011. Voy. également, plus largement : J.-P. MARGUENAUD, « Les minorités itinérantes et la jurisprudence de la Cour européenne des

les autorités britanniques avaient respectivement mis en balance les différents intérêts antagonistes en présence, et fourni des motifs pertinents et suffisants pour justifier leurs décisions de refus d'implantation de roulottes sur des terrains sans permis d'aménagement foncier : selon la Cour, les mesures litigieuses ont été prises au titre de contrôles en matière d'aménagement du territoire destinés à améliorer la sécurité routière et à protéger l'environnement et la santé publique<sup>77</sup>.

De *Buckley* à *Chapman*, il y eut toutefois une amélioration conceptuelle considérable. Alors que dans l'arrêt *Buckley*, la Cour ne porte quasiment aucune attention à la particularité du mode de vie traditionnel tsigane<sup>78</sup>, elle adopte une nouvelle approche dans l'affaire *Chapman*, en consacrant une protection spécifique aux minorités alors que la Convention, *a priori*, ne garantit que des droits individuels. Ainsi, jugeant que « la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par cette minorité », la Cour déclare que des « mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition » (§ 72, *Chapman*). Faisant référence à la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et à d'autres textes internationaux sur la minorité tsigane<sup>79</sup>, la Cour invite fermement les Etats à ne pas imposer le mode de vie majoritaire

droits de l'Homme », in B. DROBENKO (dir.), « Territoires et minorités : la situation des gens du voyage », *les cahiers du Crideau*, n°12, Mars 2004 ; F. TULKENS et S. VANDROOGHENBROEK, « le droit au logement dans la convention européenne des droits de l'homme. Bilan et perspective », in *le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, N. BERNARD et Ch. MERTENS (dir.), Ministère de la région wallonne, Namur, collection études et documents, 2005.

<sup>77</sup> Dans les affaires *Chapman* et *crsts*, la Cour mit en évidence le fait que les mesures prises à l'encontre des requérants étaient « prévues par la loi » et poursuivaient le but légitime de la préservation de l'environnement, les terrains en question étant occupés sans permis d'aménagement foncier et, dans certains cas, situés dans une « ceinture verte » ou une zone paysagère spéciale.

<sup>78</sup> La Cour avait certes reconnu, dès l'arrêt *Buckley*, que la vulnérabilité des Roms et tsiganes, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une « attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre », tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers. Mais de ce postulat théorique ne découlait aucune conséquence concrète. Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Buckley c. Royaume-Uni*, 25 septembre 1996, §§ 76, 80, 84.

<sup>79</sup> La recommandation 1203 (1993) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la résolution n° C 128/372 du 9 mai 1994 du parlement de l'Union européenne, etc.

aux minorités. Elle observe le développement d'un consensus entre les Etats du Conseil de l'Europe « pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie... non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble » (§ 92). La Cour n'impose plus seulement aux Etats de s'abstenir d'empêcher la culture minoritaire de s'exprimer ; elle leur indique également qu'ils sont parfois tenus, à titre d'obligation positive, de mettre en œuvre des politiques spécifiques, différencielles, permettant de sauvegarder un mode de vie minoritaire<sup>80</sup>. Dans cette perspective, leur inaction pourrait constituer une violation de leurs obligations. Dans son arrêt *Chapman et crsts*, la Cour précise toutefois que la Convention n'impose pas au Royaume-Uni, ni à aucun autre Etat contractant d'ailleurs, l'obligation positive de mettre à la disposition de la communauté tsigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés, l'article 8 ne consacrant pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile (la question de savoir si l'Etat accorde des fonds pour que tout le monde ait un toit relevant du domaine politique et non judiciaire)<sup>81</sup>.

Cette ambivalence de la Cour à l'égard des mesures à imposer aux Etats pour qu'ils protègent leurs minorités culturelles n'a pas encouragé le Royaume-Uni à améliorer sa politique dans la décennie qui a suivi<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Voy. F. DELEU, « La Cour européenne de droits de l'Homme et le droit au logement des Gens du Voyage en Belgique », *Working paper*, Bruxelles, juin 2011 ; et D. Farget, citant Will Kymlicka pour exprimer l'idée de séparation de l'Etat et de l'ethnicité : « de ce point de vue, l'identité ethnique, tout comme la religion, est quelque chose que les individus doivent exprimer librement dans leur vie privée, mais qui ne concerne en rien l'Etat ». D. FARGET, « la protection juridique des modes de vie minoritaires et autochtones : analyse comparée des décisions de deux juridictions régionales », in *Lex Electronica*, Vol.13, n°2, automne 2008.

<sup>81</sup> Dans l'arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*, la Cour affirme ainsi que « du simple fait que le nombre de Tsiganes est statistiquement supérieur à celui de places disponibles sur les sites tsiganes autorisés », elle ne saurait conclure que « la décision de ne pas autoriser la requérante et sa famille à occuper le terrain de leur choix pour y installer leur caravane emporte en soi violation de l'article 8 » (§ 97, voy. aussi § 98).

<sup>82</sup> Selon un rapport de l'ECRI datant de 2005, au *Royaume-Uni*, les tsiganes qui achètent des terrains éprouvent de nombreuses difficultés à obtenir des permis de construire. Dès lors, une partie importante de la population tsigane non sédentarisée vit dans des campements non autorisés, souvent situés dans des endroits inadaptés, sans accès aux services et équipements rudimentaires. Voy. ECRI, *Troisième Rapport sur le Royaume-Uni*, CRI(2005)27, § 122. En 2009, le Comité ouésien des droits économiques, sociaux et culturels a exprimé sa préoccupation quant au manque de sites disponibles pour la communauté tsigane et a recommandé au Royaume-Uni « that the State party ensure the

16. En prolongation des précédents développements, il importe de relever ici que la « Recommandation (2005)4 du Comité des ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe » précise elle-même, en son point II.3. concernant le « choix de vie » que, si « les autorités nationales, régionales et locales devraient faire en sorte que chacun bénéficie de toutes les conditions nécessaires à la pratique du mode de vie choisi », cela doit néanmoins s'opérationnaliser « en fonction des ressources disponibles et des droits des tiers, dans le cadre juridique relatif aux constructions, à l'aménagement du territoire et à l'accès à des terrains privés ». La logique en apparence observée est donc en parfaite adéquation avec celle suivie par la Cour : le contenu des normes d'aménagement n'est pas remis en question, l'octroi de permis de bâtir aux propriétaires de roulottes est conditionné à leur respect.

Cette vision est moins garante de respect de la diversité que celle défendue en 1998 par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), selon laquelle les Etats membres devraient « veiller à ce que les questions liées au 'voyage' à l'intérieur d'un pays, notamment les règles en matière de domicile et d'urbanisme, soient résolues de manière à ne pas créer d'entraves au mode de vie des personnes concernées »<sup>83</sup>. L'ECRI soulève ainsi, implicitement, la nécessité d'interroger la soi-disant neutralité de certaines règles (*in casu*, de domiciliation, d'urbanisme, ...) dont l'application crée un impact sensiblement défavorable sur l'une ou l'autre catégorie de population, et invite les Etats à un exercice de réflexivité : lorsque la norme actuelle est dépourvue de justification objective et raisonnable, elle doit pouvoir être aménagée pour accueillir la diversité des situations non anticipées plutôt que d'imposer aux catégories dotées d'une identité spécifique de se conformer à une norme dominante à la légitimité non questionnée.

17. C'est la prise en considération, par la Cour, du concept de discrimination indirecte et de son interdiction qui est ici appelée de nos

provision of sufficient, adequate and secure stopping sites for Roma/Gypsies and Irish Travellers ». Voy. CESR, *Concluding Observations : United Kingdom*, UN Doc. E/C.12/GBR/CO/5, 12 juin 2009, § 30. Voy. aussi Voy. S. CEMLYN et al., *Inequalities experienced by Gypsy & Traveller Communities : A Review*, Equalities and Human Rights Commission, 2009.

<sup>83</sup> Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes (Strasbourg, le 6 mars 1998).

vœux. La Cour a mobilisé ce concept pour la problématique de l'accès des Roms à l'éducation<sup>84</sup> ; son intégration dans la problématique du logement conduirait vraisemblablement à un changement radical de jurisprudence en la matière<sup>85</sup>.

Ces changements permettraient également d'aligner les enseignements de la Cour sur ceux, plus prometteurs et volontaristes, du Comité qui n'a traité qu'en 2003 de la première réclamation collective relative au droit au logement des Roms et Gens du voyage<sup>86</sup>, soit deux ans après l'arrêt *Chapman*<sup>87</sup>.

18. Comme nous le constaterons ci-dessous, le Comité a été saisi de nombreuses réclamations collectives dénonçant le non-respect du droit au logement par les Etats, au bénéfice des Roms et des Gens du voyage.

Pour rappel, conformément à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, signée à Strasbourg le 3 mai 2006 (ci-après, la Charte), consacrant le droit au logement, les Parties s'engagent, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, à prendre des mesures destinées : « 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ». Un logement d'un niveau suffisant signifie, selon le Comité, un logement salubre en termes d'hygiène et de santé, c'est-à-dire qui dispose de « tous les éléments de confort essentiels tels que l'eau, le chauffage, l'évacuation des ordures ménagères, les installations sanitaires, l'électricité et doit être doté aussi des structures de sécurité

<sup>84</sup> Voy. *infra*, n°35.

<sup>85</sup> En ce sens : J. RINGELHEIM, « *Chapman Redux, Acknowledging the Systemic Nature of Violations of Roma Right to Preserve their Traditional Lifestyle* », *Working paper*, 2011, 11 p., dans lequel l'auteur propose une réécriture de l'arrêt *Chapman* à l'aune, notamment, de l'adoption de nouvelles normes anti-discriminatoires à l'échelle européenne (directive 2000/43/CE, ...) et de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux.

<sup>86</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond), récl. n°15/2003.

<sup>87</sup> A l'instar de J. Ringelheim précitée, d'autres auteurs estiment qu'aujourd'hui, au vu notamment de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, la Cour rendrait une décision d'une autre teneur que l'arrêt *Chapman*. Voy. C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », in J. RINGELHEIM (dir.), *Le droit face à la diversité culturelle*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 806.



requises saines, non surpeuplé »<sup>88</sup>. En tant que droit fondamental, le droit à un logement d'un niveau suffisant emporte trois obligations générales pesant sur les acteurs publics : celle de respecter ce droit en s'abstenant de toute ingérence quant à la nature du logement présentement occupé ; celle de protéger ce droit en veillant à ce qu'aucun intervenant, y compris de la sphère privée, n'y porte atteinte, et celle de satisfaire à ce droit en procurant un logement à ceux qui sont dans l'incapacité d'y pourvoir par eux-mêmes. Le Comité a réaffirmé, que le droit au logement de l'article 31 « consiste [pour l'Etat partie] à prendre des mesures effectives pour que des résultats soient quantitativement et qualitativement atteints »<sup>89</sup>, tout en précisant que « pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte »<sup>90</sup>.

Force est toutefois de remarquer que tous les Etats parties à la Charte n'ont pas accepté d'être liés par l'article 31 de la Charte, mais le sont généralement alors à l'article 16 (il en va ainsi, par exemple, de la Belgique). Or, le droit à la jouissance effective d'un logement fait partie des droits protégés par l'article 16 de la Charte, en ce qu'il constitue la base indispensable au plein épanouissement de la famille<sup>91</sup>. Cette interprétation découle aussi de l'approche intégrée de la Charte, développée par le Comité<sup>92</sup> qui a souligné que les articles 16 et 31 « se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement », en particulier quant aux « notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion » identiques dans ces deux articles<sup>93</sup>.

Ainsi, dans sa décision de 2003 sur la réclamation collective contre la Grèce, le Comité a établi qu'en vertu de l'article 16 de la Charte, les

<sup>88</sup> C.E.D.S., Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, 5 décembre 2007 (fond), récl. n°39/2006, § 76.

<sup>89</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, 19 octobre 2009 (fond), récl. n° 51/2008.

<sup>90</sup> C.E.D.S., Mouvement international ATD quart Monde c. France, 5 décembre 2007 (fond), récl. n° 33/2006, § 61.

<sup>91</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, 18 octobre 2006 (fond), récl. 31/2005, §§ 16-17.

<sup>92</sup> N. BERNARD, « Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, p. 1061 à 1089 ; J.-Fr. AKANDJI-KOMBE, « Charte sociale européenne et procédure de réclamations collectives (1998 - 1<sup>er</sup> juillet 2008) », *Journal de droit européen*, 2008, p. 219.

<sup>93</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie, *op cit.*, § 17.

Etats doivent » proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décentes et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment). (...) [U]n logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale »<sup>94</sup>.

Dans sa décision sur la réclamation collective *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, le Comité a confirmé ces principes et précisé que « l'article 16 garantit (...) un logement présentant des structures saines, doté de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) (...), et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (...). La fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate et il faut proposer aux intéressés un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables »<sup>95</sup>.

La mise en œuvre des articles 16 et 31 suppose donc une *intervention positive* de l'Etat : celui-ci doit prendre les mesures juridiques et pratiques nécessaires pour assurer la réalisation effective du droit d'accéder à un logement répondant aux besoins d'une population diversifiée<sup>96</sup>. Le Comité a par ailleurs souligné que « les Etats doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale »<sup>97</sup>. Le Comité a précisé ensuite que « s'agissant des gens du voyage, la simple garantie d'un traitement identique ne suffit pas à les protéger de toute discrimination »<sup>98</sup>. En effet, ceux-ci sont, de par leur mode d'habitat spécifique, dans une situation particulière ; en conséquence, les politiques du logement conçues en fonction de la population majoritaire, qui aspire à habiter dans des logements classiques en dur, ne sont pas adaptées pour répondre à leurs nécessités.

<sup>94</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. Grèce, 8 décembre 2004 (fond), récl. n°15/2003, § 24.

<sup>95</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie, *op cit.*, § 34.

<sup>96</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie, *op cit.*, § 35. Voy. aussi Centre européen des droits des Roms c. Grèce, § 21.

<sup>97</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. Grèce, *op cit.*, § 24.

<sup>98</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. France, *op cit.*, § 84.



19. Dans le cas des Gens du voyage qui vivent de manière traditionnelle, c'est-à-dire en caravane, le devoir de l'Etat, aux termes des articles 16 et 31 de la Charte, de proposer une offre suffisante de logements aux familles se traduit par une obligation positive d'assurer qu'un *nombre adéquat de terrains de séjour* soient accessibles aux populations de gens du voyage<sup>99</sup>. Le 19 octobre 2009, le Comité a ainsi condamné la France pour violation de l'article 31 en raison, notamment, d'un nombre insuffisant d'aires d'accueil<sup>100</sup>. En cela, le Comité se distingue radicalement de la Cour.

En outre, dans cette même décision de 2009, le Comité confirme que l'obligation de garantir que les logements soient d'un niveau suffisant, c'est-à-dire salubres, vaut également pour les personnes vivant en habitat mobile. Ce qui implique que les *terrains publics destinés au séjour des gens du voyage doivent être aménagés et dotés des infrastructures de base nécessaires* pour y mener une vie décente<sup>101</sup>. Selon le memorandum à l'égard de la France du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, il arrive parfois que les aires soient réalisées en dehors des zones d'activités urbaines ou à proximité d'installations engendrant des nuisances importantes (transformateurs électriques, routes extrêmement fréquentées, etc.) rendant leur utilisation difficile, voire dangereuse, notamment pour les familles avec de jeunes enfants. Or, il importe également, note le Comité, pour garantir l'insertion sociale et notamment l'accès à l'emploi et à l'éducation des Gens du voyage, que ces terrains soient localisés dans un environnement adéquat, à une distance raisonnable des nœuds de communication, des écoles et autres infrastructures importantes.

<sup>99</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. Grèce, § 24.

<sup>100</sup> Il faut rappeler que la France a adopté le 5 juillet 2000 une loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (Loi dite Besson n°2). Celle-ci impose à toute commune de plus de 5000 habitants de prévoir des conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet. A plusieurs reprises, le Comité a dû constater que « celle loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées ». Voy. C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. France, 19 octobre 2009 (fond), récl. n°51/2008, § 37. Cette décision confirme les enseignements de deux précédentes. Voy. C.E.D.S., Mouvement international ATD Quart Monde c. France, 5 décembre 2007 (fond), récl. n°33/2006, §§ 149-151; C.E.D.S., Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, 5 décembre 2007 (fond), récl. n°39/2006, § 164.

<sup>101</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. France, § 46. Voy. *supra* n°18 du présent texte.

Enfin, le Comité a établi, dans sa jurisprudence, que « si les autorités de l'Etat disposent d'une ample marge d'appréciation pour ce qui est de la mise en place de mesures en matière d'aménagement urbain, elles se doivent de trouver un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux des individus – en l'espèce le droit au logement et son corollaire, qui est d'éviter que les intéressés ne deviennent des sans-abri »<sup>102</sup>. Concrètement, lorsque des populations occupent des logements en violation des règles d'aménagement du territoire, la législation doit prévoir la possibilité de régulariser ces sites ou constructions dans des conditions qui ne soient pas disproportionnées par rapport à la situation des familles concernées<sup>103</sup>. Dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, le Comité a ainsi conclu à une violation de l'article 16 de la Charte, lu en combinaison avec l'article E, au motif, notamment, que les familles roms étaient touchées de manière disproportionnée par la législation limitant les possibilités de régularisation de constructions illégales<sup>104</sup>. Ici encore, le Comité va bien au-delà de la Cour en ce qui concerne les obligations pesant sur les Etats pour garantir le droit au logement d'une population tout en respectant ses particularités culturelles.

En conséquence, il appartient à chaque Etat de tenir compte, dans sa législation urbanistique et dans les décisions individuelles, des spécificités des Gens du voyage, afin de leur permettre de vivre selon leurs traditions, dans le respect de leur identité culturelle. Et la nécessité de tenir compte de la situation particulière des Gens du voyage lors des demandes de permis de bâtir pour installer une caravane sur un terrain privé devra apparaître d'autant plus importante lorsqu'il n'existe pas suffisamment de terrain public permettant d'accueillir ces populations.

Notons ici encore qu'une réclamation collective introduite le 30 septembre 2010 par la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (ci-après, la FIDH) contre la Belgique est actuellement pendante devant le Comité<sup>105</sup>, dénonçant principalement le manque de sites publics et le refus

<sup>102</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, 18 octobre 2006 (fond), récl. n°31/2005, § 54.

<sup>103</sup> *Ibidem*, § 55.

<sup>104</sup> *Ibidem*, § 57.

<sup>105</sup> Voy. réclamation n°62/2010, Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique. La réclamation évoque aussi les problèmes découlant de la non-reconnaissance des caravanes comme un logement, l'insuffisance de garanties encadrant les expulsions et l'absence de politique globale et coordonnée visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale affectant les gens du voyage. L'ensemble de ces allégations concernent les articles 16 (droit de la famille à une protection sociale,

d'octroi de permis de bâtir en vertu de législations urbanistiques, à la suite desquels beaucoup de Gens du voyage sont contraints d'opter entre l'occupation d'un lieu sans autorisation (les exposant sans cesse à une expulsion) et la renonciation à un mode de vie consubstantiel à leur identité culturelle.

## B. Les garanties contre les expulsions des terrains occupés par des Gens du voyage ou des Roms

20. L'arrêt *Connors c. Royaume-Uni* rendu par la Cour en 2004<sup>106</sup> concerne un autre cas de figure que les affaires *Buckley* et *Chapman* évoquées précédemment. En l'espèce, le requérant et sa famille avaient été expulsés du site caravanier public aménagé spécifiquement pour les Tsiganes par les autorités locales à Cottingley Springs, Leeds (Angleterre), où les intéressés louaient, en toute légalité, un emplacement depuis 13 ans environ. Leur expulsion de force suite au retrait de leur permis de résidence avait été justifiée par le comportement jugé asocial des enfants des requérants provoquant des troubles considérables sur le site. La Cour condamna le Royaume-Uni pour violation de l'article 8, estimant que la procédure sommaire d'expulsion en cause ne s'était pas accompagnée des garanties procédurales requises<sup>107</sup>, c'est-à-dire de l'obligation de justifier la grave ingérence subie par le requérant et sa famille. L'enseignement majeur de cette affaire consiste en l'exigence d'un examen strict de proportionnalité, et donc de restriction de la marge nationale d'appréciation, dès lors que le droit auquel il est porté atteinte – ici le droit au logement découlant du droit à la vie privée et familiale – est essentiel pour garantir à l'individu la jouissance effective des autres droits fondamentaux<sup>108</sup>. Autrement dit, pour la Cour, toute expulsion d'un

juridique et économique) et 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) de la Charte sociale européenne révisée ainsi que la clause de non-discrimination contenue dans l'article E de la Charte révisée.

<sup>106</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Connors c. Royaume-Uni*, 27 mai 2004, req. n° 66746/01.

<sup>107</sup> Ces sites étaient soumis à un régime juridique tel que les personnes qui y résidaient ne bénéficiaient pas des garanties accordées aux locataires de logements sédentaires ou de sites caravaniers privés.

<sup>108</sup> En d'autres termes, un examen strict est nécessaire dès lors que l'ingérence « est d'une gravité telle qu'elle ne saurait se justifier que par des motifs d'intérêt général particulièrement impérieux et que la marge d'appréciation devant être reconnue aux autorités nationales s'en trouve réduite d'autant ». Voy. arrêt *Connors c. Royaume-Uni*, *op cit.*, § 86.

logement doit impérativement faire l'objet d'un contrôle juridictionnel indépendant<sup>109/110</sup>.

Dans l'affaire *Connors*, la Cour a déduit du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile une obligation positive, à charge des Etats, de « faciliter le mode de vie tsigane »<sup>111</sup>, en prenant dûment en considération la situation spécifique des gens du voyage et la nécessité d'agir en conséquence<sup>112</sup>.

\*\*\*

21. On peut faire contraster cette affaire *Connors* avec les précédentes traitées par la Cour de la manière suivante. Dans les affaires *Buckley* et *Chapman et csrts*, les requérants avaient contrevenu aux règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour lesquelles la Cour reconnaît encore aujourd'hui aux Etats une très large marge nationale d'appréciation : elle approuvera donc les sanctions infligées aux contrevenants même s'il apparaît que ces derniers n'avaient pas d'autres choix que de stationner illégalement dès lors que les autorités refusent quasi systématiquement la délivrance de permis de bâtir sur leur terrain privé, et restent par ailleurs en défaut de créer un nombre suffisant de sites caravaniers publics auxquels les tsiganes pourraient avoir légalement accès ; en cela, nous l'avons examiné, la Cour a des exigences bien plus faibles que le Comité. Dans l'affaire *Connors*, les requérants ne sont nullement en infraction avec les normes urbanistiques. On peut rationnellement déduire de cet arrêt qu'une fois qu'un Etat a choisi de mettre des terrains publics à disposition des Gens du voyage, il doit offrir à ceux-ci les mêmes garanties contre les expulsions, sans différence de traitement aucune, que celles dont bénéficie toute personne résidant sur un terrain privé ou dans un logement public<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2009, n°78, pp. 542-550.

<sup>110</sup> Dans l'arrêt *McCann c. Royaume Uni*, qui concernait l'expulsion du requérant d'un logement public, la Cour confirme que « toute personne risquant de perdre son domicile (...) doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question ». Voy. Cour eur. D.H., arrêt *McCann c. Royaume Uni*, 13 mai 2008, req. n° 18984/91, § 50.

<sup>111</sup> Voy. arrêt *Connors c. Royaume Uni*, *op cit.*, § 84.

<sup>112</sup> *Ibidem*, § 84.

<sup>113</sup> Voy. en ce sens : N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme »,

22. Une affaire dirigée contre la France cette fois est pendante devant la Cour depuis septembre 2009<sup>114</sup> : les requérants, ressortissants français, Gens du voyage pour la plupart, contestent la compatibilité avec les articles 3, 8 et 14 de la Convention, de leur expulsion d'un terrain situé à Herblay (Val d'Oise en France) – récupéré par la municipalité désirant le convertir en lieu de loisir – sur lequel ils avaient installé leurs caravanes ou vivaient dans des chalets depuis de nombreuses années (certains depuis 40 ans), le tout sans que les autorités ne leur offrent une solution quelconque de relogement. L'arrêt futur de la Cour permettra de mesurer dans quelle mesure elle est aujourd'hui disposée à intégrer les riches enseignements de la jurisprudence du Comité.

\*\*\*

23. Sur la question des garanties à respecter par les autorités publiques en cas d'expulsion, le Comité européen des droits sociaux formalise quelques obligations supplémentaires à celles imposées par la Cour. Le Comité a en effet été saisi de plusieurs réclamations collectives au sujet de pratiques d'expulsion des Roms et Gens du voyage de leur logement, à l'encontre de la Grèce, l'Italie, la Bulgarie, la France et la Belgique.

24. Si le Comité indique que des modalités d'expulsion des Gens du voyage et de Roms peuvent exister, en particulier en cas d'occupation illicite des sites ou d'atteinte portée à des intérêts individuels ou collectifs, la légalité de ce procédé n'en demeure pas moins tributaire du respect de certaines règles protectrices des personnes<sup>115</sup>. Le Comité précise que « les critères de l'occupation illégale ne doivent (...) pas être compris de façon exagérément extensive »<sup>116</sup>. Dans une décision à l'encontre de l'Italie, le

Rev. trim. dr. h., 2009/78, p. 527 ; F. DELEU, « La Cour européenne de droits de l'Homme et le droit au logement des Gens du Voyage en Belgique », *Working paper*, Bruxelles, juin 2011.

<sup>114</sup> L'affaire pendante *Winterstein et autres c. France* a été communiquée à la Cour le 9 septembre 2009.

<sup>115</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond), récl. n°15/2003. Cette décision porte sur l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et le préambule (non-discrimination) de la Charte sociale européenne. Dans le même sens, voy. notamment, C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, op cit., § 51.

<sup>116</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, op cit., § 51 ; C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond), récl. 31/2005, § 51. Cet enseignement est réitéré dans la décision : C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, 19 octobre 2009 (fond), récl. n° 51/200.

Comité a par ailleurs estimé en 2005 que « les Etats parties [devaient] s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mises en œuvre, celles-ci soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement »<sup>117</sup>. Il ajouta que « la loi [devait] également préciser les modalités de l'expulsion, en indiquant par ailleurs les moments auxquels elle ne peut avoir lieu (de nuit ou pendant l'hiver), définir des voies de recours juridiques et offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice », ainsi qu'« assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale » qui soit juste et équitable pour couvrir tous les préjudices liés à l'éviction des victimes<sup>118</sup>.

Le Comité, dans l'examen des rapports des États, examine ainsi « si les familles roms bénéficient effectivement de cette protection [du logement] et, entre autres, (...) si les expulsions à leur encontre ne respectant pas les garanties procédurales appropriées sont interdites »<sup>119</sup>.

Le Comité a également tenu à ajouter explicitement que si « faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation, les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus »<sup>120</sup>. C'est une précision de taille. En conséquence, l'insuffisance, par exemple, du nombre de aires publics d'accueil accessibles aux Gens du voyage doit donc être prise en compte pour évaluer la conformité, avec les garanties de l'article 16 ou 31 de la Charte, des expulsions de membres de

<sup>117</sup> C.E.D.S., *Centre européen des Droits des Roms c. Italie*, 7 décembre 2005 (fond), récl. n°27/2004, § 41 : l'expulsion de Roms de leurs campements constituait une violation de l'article 31§ 2 de la Charte révisée, combiné à l'article E. Cet enseignement a été réitéré dans : C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, op cit., § 57 ; C.E.D.S., *FEANTSA contre France*, op cit., § 163. Il y est mentionné que quand l'expulsion doit survenir, elle doit être : « (i) exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées ; (ii) prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées ».

<sup>118</sup> C.E.D.S., *Centre européen des Droits des Roms c. Italie*, op cit.

<sup>119</sup> C.E.D.S., Observation interprétative, Conclusions 2006, Tome I (Albanie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lituanie, Moldova, Norvège, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède), §25, C-2006-fr.1.

<sup>120</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, op cit., § 53.

cette communauté de terrains qu'ils occupent sans respecter les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

26. L'Italie n'a pas échappé à une seconde condamnation du Comité en 2010, à la suite de récentes prises de « mesures de sécurité », dite d'urgence, et un discours raciste et xénophobe, ayant abouti à des expulsions et des campagnes illégales ciblant de façon disproportionnée les Roms et les Sintis, et les menant à l'état de sans-abri : selon le Comité, les expulsions s'apparentent à « une violation aggravée » lorsque « les mesures violant les droits de l'homme visent et touchent expressément des groupes vulnérables » et « en cas de passivité des pouvoirs publics qui non seulement ne prennent pas de mesures appropriées à l'encontre des auteurs de ces violations, mais concourent à cette violence »<sup>121/122</sup>.

27. Les pratiques d'expulsion en France ont, à leur tour, été épinglées par plusieurs organes du Conseil de l'Europe. En 2008, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relevait que les expulsions des Roms en France constituaient un problème particulièrement aigu – plongeant les familles dans un climat de peur – surtout quand elles s'opèrent *sans négociations préalables ni préavis*<sup>123</sup>. Dans son rapport sur la France adopté le 29 avril 2010, l'ECRI « (...) s'inquiète de ce que plusieurs sources soulignent la persistance du problème des cas d'expulsions forcées et musclées de (...) campements avec confiscation ou

<sup>121</sup> C.E.D.S., *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie – Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, 10 juillet 2010 (fond), récl. n°58/2009, § 76. Le Comité constata une violation des articles 16, 19, 30 et 31, combinés avec l'article E et a transmis son rapport contenant sa décision sur le bien-fondé de la réclamation aux parties et au Comité des Ministres le 6 juillet 2010 lequel a adopté la Résolution CM/ResChS(2010)8 le 21 octobre 2010.

<sup>122</sup> Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales avait, en 2005 déjà, déclaré à cet égard que « 85. Des rapports inquiétants concernant des descentes de police dans des camps continuent à être diffusés par des ONG et des défenseurs des droits de l'homme. Il semble que ces descentes, qui peuvent être menées pour des raisons valables en rapport avec la prévention de la criminalité, se soldent parfois par une utilisation abusive de la force contre des Rom, Sinti ou Gens du voyage mais également par la destruction d'effets personnels, de baraques ou de caravanes. Il est particulièrement problématique que de tels agissements ne semblent pas seulement viser les personnes suspectées, mais affectent souvent de la même manière tous les résidents d'un camp, y compris les enfants. Des expulsions forcées seraient également opérées dans des camps, sans préavis donné aux personnes concernées et sans mise à disposition d'un autre hébergement. » (deuxième Avis sur l'Italie, document ACFC/INF/OP/II(2005)003).

<sup>123</sup> CommDH(2008)34, Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, après sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, § 158.

destruction de biens personnels. En outre, dans certains cas, les personnes expulsées ne bénéficieraient pas forcément de solutions alternatives et décentes de logement ».

Malgré une première condamnation de la France par le Comité le 19 octobre 2009 du fait notamment de procédés abusifs d'expulsion<sup>124</sup>, celle-ci s'est vue à nouveau reprocher des faits similaires des suites, selon le Comité dans sa décision du 28 juin 2011, non seulement d'« absence de progrès », mais aussi de « régression évidente »<sup>125</sup>. Le Comité considère que le Gouvernement n'a pas démontré que les évacuations forcées de leurs campements dont ont fait l'objet les Roms d'origine roumaine et bulgare pendant l'été 2010<sup>126</sup> aient été opérées « dans des conditions respectueuses de leur dignité et que des solutions de relogement leur aient été proposées ». Bien au contraire, insiste le Comité, « ces évacuations se sont produites dans un climat de discrimination ethnique (stigmatisation des Roms) et de contrainte (menace immédiate d'expulsion du territoire national) »<sup>127</sup>.

Le Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) et Médecins du Monde ont par ailleurs respectivement introduit en 2011 une réclamation collective, procédures toujours pendantes, contre le Gouvernement français en ce qu'il aurait continué d'expulser, notamment durant le mois d'août 2010, des Roms par la force sans proposer de solution de remplacement convenable<sup>128</sup>. Selon les parties réclamantes, les expulsions des familles Roms en France sont, en pratique, souvent accompagnées d'actes d'intimidation et de harcèlement moral (parmi lesquels l'indication de faux délais avant l'expulsion) de la part des forces de l'ordre en présence quotidienne sur les camps.

<sup>124</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. France*, 19 octobre 2009 (fond), récl. n°51/2008.

<sup>125</sup> C.E.D.S., *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) – Centre sur les droits au logement et les expulsions) c. France*, 28 juin 2011 (fond), récl. n° 63/2010, § 45, disponible sur le site du Comité européen des droits sociaux à l'adresse : <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=0>.

<sup>126</sup> Voy. *supra*, n°12.

<sup>127</sup> C.E.D.S., *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) – Centre sur les droits au logement et les expulsions) c. France*, *op. cit.*, § 47.

<sup>128</sup> Réclamations n° 64/2011, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France* (enregistrée le 28 janvier 2011) et n°67/2011, *Médecins du Monde – International c. France*.

### C. Habitabilité des camps et quartiers roms et offre de logements à prix abordables

28. En octobre 2009, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la FRA) conclut qu'« il est clair (...) qu'un grand nombre de Roms et de Gens du voyage dans l'Union européenne (...) vivent dans des conditions médiocres bien inférieures aux critères minimums de logement convenable ». La FRA va jusqu'à considérer que la ségrégation en matière de logement est parfois « le résultat d'une politique délibérée du gouvernement »<sup>129</sup>. Parallèlement, l'OSCE note, dans son rapport de situation 2008, que « les conditions déplorables de logement et de vie d'un grand nombre de Roms et de Sintés restent un problème urgent » et s'inquiète de l'augmentation du nombre d'expulsions forcées et d'opérations de démantèlement des campements<sup>130</sup>. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe confirme en 2009 que les Roms sont parmi les personnes qui se heurtent aux plus grandes difficultés quant à l'accès au logement (de qualité) alors que le droit au logement est d'une importance fondamentale pour la jouissance effective de la plupart des droits fondamentaux<sup>131</sup>.

29. La Cour est actuellement saisie d'une affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*, déclarée recevable en septembre 2010<sup>132</sup>, concernant le projet des autorités bulgares de supprimer entièrement un quartier rom à Sofia, où vivent 200 à 300 Roms dans des conditions d'hygiène certes indignes. Concrètement, la plupart des bâtiments sont des huttes à un niveau unique, sans aucune tuyauterie d'acheminement d'eau, ni d'évacuation vers des égouts ; les habitants puisent l'eau de deux fontaines publiques. Leurs toilettes sont les carlingues en bois. Dès lors que les autorités bulgares n'ont pas programmé de solution de relogement après l'opération d'expulsion, les requérants invoquent à raison la violation des articles 3, 8, 13 et 14 de la Convention, ainsi que de l'article 1 du Protocole n°1 (protection de la propriété). Dans sa décision de recevabilité, la Cour réfère à la décision du 18 octobre 2006 du Comité européen des droits sociaux jugeant que la Bulgarie a violé le droit au logement suffisant – déduit in

<sup>129</sup> Agence européenne des droits fondamentaux - FRA, « Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union », *Rapport comparatif*, octobre 2009.

<sup>130</sup> OSCE/BIDDH, « Mise en œuvre du plan d'action pour l'amélioration de la situation des Roms et des Sintés dans l'espace de l'OSCE », *Rapport de situation*, 2008.

<sup>131</sup> CommDH(2009)5, 30 juin 2009.

<sup>132</sup> Cour eur. D.H., déc. rec. *Yordanova et autres c. Bulgarie*, 14 septembre 2010, req. n°25446/06.

*specie* de l'article 16 de la Charte – par des politiques d'évacuation de camps roms sans organiser une *offre d'habitations salubres à coût abordable* pour des personnes à revenus modestes<sup>133</sup>. Autrement dit, selon le Comité, un Etat ne peut justifier le démantèlement de campements sous prétexte de leur insalubrité, sans simultanément tout mettre en œuvre pour remédier à son incapacité ou son absence de volonté – constatée jusqu'alors – de satisfaire à son obligation de respecter le « droit à un logement d'un niveau suffisant » pour tous. Reste à voir si la Cour s'alignera, dans sa décision au fond, sur l'enseignement du Comité.

30. En 2010, c'est la politique italienne qui fut jugée, par le Comité, contraire à l'article 31 cette fois, en ce que les autorités publiques isolent les Roms dans des « logements préfabriqués provisoires », entourés parfois de hauts murs, pour les cacher à la vue de tous, le tout dans des conditions déplorables, à la périphérie des villes et à l'écart de la majorité de la population<sup>134</sup>. Dans sa décision du 7 décembre 2005, le Comité estimait déjà que la situation de l'Italie constituait une violation de l'article 31 de la Charte révisée dans la mesure où « (...) en persistant à confiner les Roms dans des campements, le Gouvernement n'a pas tenu compte de manière positive, comme il aurait dû le faire, de toutes les différences qui les singularisent en la matière et n'a pas fait ce qu'il fallait pour leur garantir l'accès aux droits et avantages collectifs qui doivent être ouverts à tous. Le Comité considère dès lors que l'Italie n'a pas démontré avoir pris des mesures suffisantes pour faire en sorte qu'une offre quantitative et qualitative de logement adaptée aux besoins des Roms leur soit proposée, et s'être assurée ou avoir pris des mesures pour s'assurer que les collectivités locales s'acquittent à cet égard des obligations qui leur incombent »<sup>135</sup>.

31. En 2009, le Comité condamne la France, notamment pour violation de l'article 31 §§ 1 et 2 de la Charte révisée, en ce que les Gens du voyage pleinement sédentarisés et les Roms migrants provenant d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, étaient victimes de ségrégation dans l'attribution d'habitations à loyer modéré, de conditions de logement

<sup>133</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, *op cit.*, n°31/2005.

<sup>134</sup> C.E.D.S., Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie – Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, 10 juillet 2010 (fond), récl. n°58/2009.

<sup>135</sup> C.E.D.S., Centre européen des Droits des Roms c. Italie, 7 décembre 2005 (fond), récl. n°27/2004, §§ 36-37.

médioeres et de manque de sécurité<sup>136</sup>. Un an auparavant, le Commissaire aux droits de l'homme avait relevé que la plupart des groupes roms en France vivaient dans des bidonvilles sordides, souvent sans accès à l'eau ou à l'électricité; que les ordures n'étaient collectées que de manière sporadique et les conditions d'hygiène souvent déplorables; enfin, que certains camps n'étaient même pas dotés de toilettes<sup>137</sup>. En 2011, l'organisation Médecins du Monde, dans la réclamation collective introduite à l'encontre de la France, déplore que du fait de la carence de logements sociaux et de la discrimination dont elles font l'objet dans l'accès à un logement, les familles Roms s'organisent par elles-mêmes pour trouver un abri qui consistent en « de vieilles caravanes délabrées qui ne sauraient rouler, installées sur des terrains dont ils ne sont pas propriétaires; des habitations de fortune bricolées à l'aide de planches, de vieux sacs, de cartons, de bâches, de divers matériaux de récupération, parfois adossées à des caravanes, créant de véritables bidonvilles; des squats, parfois dans des bâtiments déclarés impropres à l'habitation »<sup>138</sup>. Ces structures d'hébergement sont extrêmement précaires et insalubres, et ne respectent pas la dignité des personnes concernées parmi lesquelles des milliers d'enfants. Malgré la condamnation de la France en 2009, il faut regretter qu'aucun progrès n'ait été enregistré depuis.

32. Des reproches similaires furent adressés par le Comité au Portugal, qui conclut à la violation par ce dernier des articles 16, 30 et 31§1 invoqués

seuls ou en combinaison avec l'article E<sup>139</sup>. La partie réclamante – le Centre européen des Droits des Roms (CEDR) – avait soulevé, parmi la somme des injustices liées au logement des Roms au Portugal, le problème d'accès au logement social, la qualité déficiente des normes de logement (logements aux dimensions insuffisantes situés dans des zones dotées d'une mauvaise infrastructure) et la ségrégation résidentielle des communautés roms entraînant un accès limité voire inexistant aux services publics de base. Or, au titre des articles précités, l'Etat a en effet l'*obligation positive* d'améliorer les conditions déplorables et en constante détérioration dans lesquelles vivent les Roms dans les campements non autorisés, où les logements se résument trop souvent à des tentes exposées aux intempéries, des baraquements de fortune ou des blocs de béton délabrés.

\*\*\*

33. En résumé, il est utile de relever qu'en matière de droit au logement des Roms et Gens du voyage, le Comité a constaté de nombreuses violations, par les Etats, principalement pour les motifs suivants : insuffisance de la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage, mais aussi de logements fixes à des conditions abordables pour les Roms sédentarisés à revenus modestes ; précarité, voire insalubrité, des conditions de vie des Roms et des Gens du voyage dans les campements ou les terrains d'accueil ; et enfin, expulsions pratiquées sans respecter la dignité des personnes concernées et sans leur proposer de solutions de relogement, doublée d'une absence de voies de recours et/ou d'assistance juridique pour les personnes qui en ont besoin pour demander réparation en justice à la suite d'une expulsion.

#### IV. ACCES A L'EDUCATION : DES PRATIQUES SEGREGATIONNISTES

« Juin fut donc le mois des batailles pour l'école. La ville faisait comme si les gitans n'existaient pas. Mais l'injustice libère des forces qui à la fin la dépassent (...) »<sup>140</sup>.

34. Si l'accès à l'éducation est sans aucun doute un droit fondamental, les enfants roms restent exclus d'une éducation de qualité dans de

<sup>136</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. France*, 19 octobre 2009 (fond), récl. n°51/2008. Dans cette décision déjà précitée, le Comité constate une violation des articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 19 § 4 c) (droit des travailleurs migrants et leurs familles à la protection et à l'assistance), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 §§ 1 et 2 (droit au logement), invoqués seuls et/ou en combinaison avec la clause de non-discrimination contenue dans l'article E de la Charte révisée. Le Comité a transmis son rapport contenant sa décision sur le bien-fondé de la réclamation aux parties et au Comité des Ministres le 26 octobre 2009, lequel a adopté la Résolution CM/ResCbS(2010)5 le 30 juin 2010.

<sup>137</sup> CommDH(2008)34, Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, après sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, § 158.

<sup>138</sup> Voy. texte de la Réclamation collective n°64/2011, *Médecins du Monde c. France*, p. 11. L'organisation confirme aussi qu'« il est presque toujours constaté dans les lieux de vie l'absence de sanitaire sur les campements, l'inexistence ou l'existence d'un seul point d'eau potable pour des centaines de personnes, des conditions dangereuses d'accès à l'électricité et au chauffage, ainsi que l'inexistence des services publics essentiels tels que le ramassage des ordures (entraînant la présence fréquente de rats) » (p. 11). Voy. aussi *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, réclamation enregistrée le 28 janvier 2011.

<sup>139</sup> C.E.D.S., *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, 30 juin 2011 (fond), récl. n°61/2010.

<sup>140</sup> A. FERNEY, *Grâce et Dénouement*, Paris, Acte Sud, 1997, p. 176.



nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, la discrimination sévère, l'extrême pauvreté souvent, la langue et l'isolement géographique constituant autant d'obstacles auxquels ils se heurtent frontalement<sup>141</sup>. En conséquence, on constate fréquemment, soit une absence de scolarisation, soit une ségrégation des enfants roms, regroupés dans des classes réservées, abusivement considérés comme inadaptés au cursus normal et parfois placés dans des établissements scolaires pour enfants handicapés.

35. Ainsi, en République tchèque, la ségrégation dans l'enseignement primaire revient à confiner très fréquemment les élèves roms dans des écoles spéciales « (...) conçues pour des enfants et des élèves âgés de 3 à 19 ans atteints de handicaps mentaux et/ou physiques, souffrant de déficiences auditives, visuelles et/ou de parole, et de troubles du développement »<sup>142</sup>. C'est pour de pareils faits que la Tchéquie fut condamnée en 2007 par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme, dans l'affaire cardinale *D.H. et autres c. République tchèque*, pour violation de l'article 14 combiné avec l'article 2 du Protocole n°1 (droit à l'éducation)<sup>143</sup>. Il faut remarquer que, dans la ville d'Ostrava dont les 18 requérants étaient originaires, les enfants roms représentaient, entre 1996 et 1999, 56 % des enfants placés en école spéciale destinée aux enfants atteints de léger handicap mental, alors qu'ils ne constituaient que 2,26% de la population des enfants scolarisés dans cette même ville, soit une sérieuse surreprésentation. Autre chiffre édifiant : 50,3% des élèves roms étaient inscrits dans des écoles spéciales, alors que le *ratio* pour les enfants non roms n'était que de 1,8%. En conclusion, à Ostrava, un enfant rom avait 27 fois plus de risque qu'un enfant non rom d'être placé en enseignement spécialisé. Sur la base de ces éléments, ils se dirent victimes d'une discrimination, fondée sur leur origine ethnique, dans la jouissance du droit à l'éducation.

Les juges durent d'abord certes constater que la procédure suivie pour établir qu'il convenait de les placer dans cette école était conforme à la loi tchèque et neutre en apparence : cette décision faisait suite à des tests d'intelligence effectués « objectivement » par des psychologues professionnels, afin d'évaluer les capacités intellectuelles des requérants. Mais ces derniers soutinrent que ces faits devaient être appréciés au regard de la situation générale des enfants Roms dans le système éducatif en République tchèque. Ainsi, selon plusieurs rapports d'organisations internationales ou non gouvernementales, il apparaît que les enfants Roms sont placés en nombre disproportionné dans des écoles spéciales : à l'échelle tant nationale que locale (voy. *supra*), plus de la moitié des élèves fréquentant ces écoles sont roms, un chiffre ostensiblement démesuré par rapport à la proportion que représentent les Roms dans l'ensemble de la population tchèque. Certaines écoles spéciales compteraient 80 à 90 % d'enfants roms.

Examinant les *statistiques* invoquées par les requérants en l'espèce, la Cour les juge *fiabiles, significatives* et révélatrices, faisant naître une forte *présomption de discrimination indirecte* pouvant être établie indépendamment de toute intention discriminatoire<sup>144</sup> : ceci entraîne dès lors un *renversement de la charge de la preuve* pour la faire peser sur le Gouvernement, lequel doit s'efforcer de démontrer que cet impact disproportionné défavorable de la législation sur les Roms serait le résultat de facteurs objectifs en aucun cas liés à l'origine ethnique (§§ 193-195). S'exécutant, le Gouvernement tchèque, pour tenter de démontrer l'absence totale de discrimination en l'espèce, invoque l'« objectivité scientifique » des tests d'aptitude intellectuelle et le prétendu « consentement » des parents à ce que leurs enfants soient scolarisés dans pareils établissements.

La Cour ne considéra toutefois pas les éléments avancés comme constitutifs d'une justification objective et raisonnable au regard de l'article 14 de la Convention ; en effet, d'une part, la validité des tests soulève de nombreuses controverses académiques (§ 199), d'autre part, l'authenticité des consentements exprimés ne serait pas garanti dès lors que leurs auteurs,

<sup>141</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe », *Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme - Rapporteur: M. József BERÉNYI*, Doc. 12174, 26 février 2010, p. 11.

<sup>142</sup> Bureau statistique tchèque, *Statistical Yearbook of the Czech Republic 2004, 2005*, disponible à l'adresse internet suivante: [www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home](http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home)

<sup>143</sup> Cour eur. D.H. (G.C.), arrêt *D.H. et autres c. République tchèque*, 13 novembre 2007, req. n°57325/00. Cet arrêt réforme en ce sens l'arrêt D.H. c. République tchèque du 7 février 2006 (2<sup>ème</sup> section). Sur cette affaire, voy. notamment E. DUBOUT, « la Cour européenne des Droits de l'Homme et la justice sociale - À propos de l'égal accès à l'éducation des membres d'une minorité », *Rev. trim. dr. h.*, 2010, pp. 987 et s.

<sup>144</sup> « La Cour a également admis que pouvait être considérée comme discriminatoire une politique ou une mesure générale qui avait des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, même si elles ne visaient pas spécifiquement ce groupe » (§ 175). « ... lorsque pareil effet discriminatoire d'une législation a été démontré, il n'est pas nécessaire, dans le domaine de l'éducation comme dans les domaines de la prestation d'autres services ou de l'emploi (...) de prouver que les autorités concernées étaient animées d'une intention de discriminer. »



défavorisés et à l'instruction déficitaire, n'en mesureraient pas toutes les conséquences sur l'avenir de leurs enfants (§ 203). La différence de traitement entre enfants roms et non roms étant, selon la Cour, dépourvue de justification utile (et sans rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but à atteindre), elle conclut sans détour à la discrimination dans la jouissance du droit à l'instruction. A la suite de cette condamnation, le Ministre de l'éducation tchèque décida de mettre en œuvre des politiques de « discrimination positive » au bénéfice des enfants roms pour leur garantir l'accès à l'enseignement ordinaire, mais aussi aux structures préscolaires qui devraient désormais s'assurer d'accueillir les enfants « socialement vulnérables » de 0 à 4 ans<sup>145</sup>. Un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 2010 mentionne toutefois son inquiétude particulière quant à la persistance de classes réservées aux Roms, même dans les établissements scolaires ordinaires<sup>146</sup>.

36. En 2008, la Grèce a été reconnue coupable des mêmes griefs que les reproches adressés à la République tchèque. Elle fut condamnée par la Cour, à l'unanimité, pour violation de l'article 14 combiné à l'article 2 du Protocole n°1, les enfants des requérants, d'abord non scolarisés, l'ayant au final été dans l'enseignement spécial (dans un bâtiment éloigné, « annexé » à école principale), sans évaluation psychologique ou pédagogique adéquate, et sans aucune autre justification raisonnable, mais bien en raison de leur origine rom<sup>147</sup>. Dans son rapport sur la Grèce, publié en septembre

<sup>145</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe », *op cit.*, pp. 11-12.

<sup>146</sup> *Ibidem*. Le rapport souligne un autre problème de taille : jusqu'à la rédaction du rapport en 2010, la législation tchèque ne permettait qu'aux écoles spéciales de recevoir un soutien financier pour les enfants « socialement vulnérables ». Le vice-ministre de l'Éducation a dès lors assuré au rapporteur que les autorités souhaitaient modifier la loi pour permettre désormais d'octroyer aux écoles ordinaires également ce type de subvention.

<sup>147</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Sampanis et autres c. Grèce*, 5 juin 2008, req. n° 32526/05. Concrètement, malgré certaines démarches entreprises, les requérants - vivant sur l'aire de Psari - avaient été empêchés de participer à la rentrée scolaire 2004-2005 pour cause d'un prétendu manque de place, d'un problème d'enregistrement des enfants et d'une différence de niveau de certains élèves. A la rentrée 2005-2006, ces élèves d'origine rom furent inscrits à l'école primaire mais les parents non-roms manifestèrent à l'entrée de l'établissement contre l'acceptation de ceux-ci au sein de l'établissement scolaire, et ce jusqu'à la scolarisation des enfants roms dans un autre bâtiment, le 31 octobre 2005. Afin d'adapter les Roms à leur environnement, des classes préparatoires « spéciales » avaient été prévues dans des salles préfabriquées situées plus près du camp des Roms, locaux qui seront incendiés le 5 avril 2007, provoquant le transfert des élèves roms dans une nouvelle école qui ne fut pas immédiatement opérationnelle. La Cour affirma dès lors que « les modalités d'enregistrement des enfants en cause à l'école et leur

2009, l'ECRI note par ailleurs « avec préoccupation que les Roms continuent d'être défavorisés en matière d'éducation. Certaines écoles refusent toujours d'insérer des enfants roms »<sup>148</sup>.

La Hongrie<sup>149</sup>, la Slovaquie<sup>150</sup>, comme la Bulgarie ne se distinguent pas par un bilan plus favorable. En Bulgarie, le taux de scolarisation des enfants roms est largement inférieur à celui des enfants issus du reste de la population. En outre, les écoles où la ségrégation est appliquée - qui accueillent principalement des enfants roms - disposent de moins bonnes infrastructures que les écoles générales, de moins de ressources et de matériel<sup>151</sup>. Selon le recensement de 2001, 18,1 % des Roms étaient alors analphabètes<sup>152</sup>.

affectation dans des classes préparatoires spéciales - accueillies dans une annexe du bâtiment principal de l'école - ont en définitive eu pour résultat de les discriminer ».

<sup>148</sup> CRI(2009)31, adopté le 2 avril 2009, publié le 15 septembre 2009.

<sup>149</sup> Voy. Cour eur. D.H., déc. *Horváth et Vadász c. Hongrie*, 9 novembre 2010, req. n° 2351/06, affaire déclarée toutefois irrecevable le 9 novembre 2010 pour non-épuisement des voies de recours internes. L'affaire concernait le placement obligatoire des requérants, d'origine rom, dans une classe spéciale pour personnes souffrant d'un retard mental, ce qu'ils estimaient être une mesure de ségrégation raciale. Ils invoquaient dès lors une violation des articles 3, 13 et 14 de la Convention, ainsi que de l'article 2 du Protocole 1 sur le droit à l'éducation.

<sup>150</sup> Voy. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte - Observations finales du Comité des droits de l'homme - Slovaquie*, 20 avril 2011, CCPR/C/SVK/CO/3, obs. n°8, <http://daceess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/422/78/PDF/G1142278.pdf?OpenElement>. Dans son § 17, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies se dit préoccupé par les informations persistantes sur la ségrégation de fait des enfants roms dans le système éducatif. Il s'inquiète également des renseignements qu'il continue de recevoir concernant le placement d'élèves roms dans des écoles spéciales destinées aux enfants mentalement déficients, en l'absence d'examen médicaux adéquats pour évaluer leurs capacités mentales (articles 26 et 27). Le Comité des Nations Unies recommande ensuite à la Slovaquie « de prendre immédiatement des mesures pour mettre fin à la ségrégation dont sont victimes les enfants roms dans son système scolaire et faire en sorte que le placement dans les écoles soit effectué sur une base individuelle, sans que soit pris en compte le groupe ethnique auquel appartient l'enfant. Il devrait en outre prendre des mesures concrètes pour veiller à ce que tous les enfants, y compris roms, ne puissent être placés dans des écoles spéciales destinées aux enfants mentalement déficients qu'à l'issue d'un examen médical indépendant et que cette décision ne soit pas uniquement fondée sur les capacités de l'enfant ».

<sup>151</sup> « Access to health care for Roma children in Central and Eastern Europe: findings from a qualitative study in Bulgaria », *International Journal for Equity in Health*, 2009, n°8, p. 24, <http://www.equityinhealth.org/content/8/1/24>.

<sup>152</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe », *op cit.*, p. 12.

37. La dernière affaire dont la Grande Chambre de la Cour fut saisie au sujet de l'accès à l'éducation des enfants roms concerne la Croatie. L'affaire *Orsus c. Croatie* s'inscrit dans la continuité tant thématique que juridique de l'arrêt fondateur *D.H.* ; elle se solda par une condamnation de l'Etat croate pour violation de l'article 6 § 1<sup>153</sup> ainsi que de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n°1<sup>154</sup>. Conforme à sa jurisprudence précédente, la Cour rappelle que, du fait de leur histoire, les Roms constituent un « type particulier de minorité défavorisée et vulnérable », et qu'ils ont dès lors, à ce titre, besoin d'une « protection spéciale, y compris dans le domaine de l'éducation ». En l'espèce, les 15 requérants croates d'origine rom – ayant tous été au cours de leur scolarité intégrés dans des classes séparées et composées uniquement d'enfants roms – alléguèrent que leur placement dans des classes primaires réservées aux Roms, d'un niveau de scolarité inférieur au programme officiel<sup>155</sup>, les avait privés de leur droit à l'instruction dans un environnement multiculturel ; ce traitement ségrégationniste était à l'origine d'une discrimination et, comme le révélait une étude psychologique menée dans des écoles de la région, leur avait causé un grave préjudice éducatif, psychologique et émotionnel se traduisant notamment par un sentiment d'aliénation et une perte d'estime de soi, hypothéquant la construction de leur identité.

Par neuf voix contre huit (majorité serrée donc !), la Cour condamna la Croatie pour discrimination, la séparation entre les élèves touchant les membres d'un groupe ethnique de manière disproportionnée, voire exclusive, et les critères de distinction (réussite d'un test de langue croate) n'étant pas officiels et pas adaptés à l'ensemble des élèves car ils éliminent systématiquement les chances des enfants d'origine rom.

38. Les Etats d'Europe centrale, orientale et balkanique ne sont pas les seuls en défaut de garantir le droit à l'éducation. Ainsi, l'ECRI, dans son Troisième Rapport sur la France, dénonce en 2005 l'impossibilité pour

<sup>153</sup> Les requérants dénonçaient, par l'invocation de cette disposition, la durée excessive de la procédure qu'ils avaient intentée devant les juridictions nationales pour faire valoir ces griefs.

<sup>154</sup> Cour eur. D.H. (G.C.), arrêt *Orsus et autres c. Croatie*, 16 mars 2010, req. n° 15766/03. Par un arrêt de chambre du 17 juillet 2008, la Cour, en première instance, conclut à l'unanimité à la non-violation des articles invoqués. Le 13 octobre 2008, les requérants ont demandé, à l'instar de l'affaire *D.H. c. République tchèque*, le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention.

<sup>155</sup> Les requérants alléguèrent que le contenu de l'enseignement dispensé aux enfants roms était réduit de 30 % par rapport au programme national officiel.

certaines enfants roms de s'inscrire dans des écoles de ce pays<sup>156</sup>. Parallèlement, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans son mémoire de novembre 2008 consécutif à sa visite en France, signala que malgré l'obligation de scolarité et une demande de plus en plus insistante des Gens du voyage français d'envoyer leurs enfants à l'école, certaines communes continuent de refuser d'admettre ces enfants dans les écoles primaires, en prétextant soit la brièveté de la période de scolarité due au mode de vie itinérant, soit une procédure d'expulsion d'un terrain en cours, soit encore du manque de place dans les écoles<sup>157</sup>. Dans son rapport sur la France adopté le 29 avril 2010, l'ECRI confirme que la « (...) la scolarisation des enfants roms migrants reste un problème, non seulement en raison d'obstacles rencontrés par les familles en termes de logement et de conditions de vie et qui rendent l'accès à l'école difficile, mais aussi parce que certains de ces enfants essuient des refus de scolarisation de la part de municipalités. Selon plusieurs sources, ces refus seraient principalement liés à l'origine ethnique de ces enfants et sont en totale contradiction avec la loi »<sup>158</sup>.

La France fait, à ce titre, l'objet d'une réclamation collective déposée en avril 2011 par l'organisation « Médecins du Monde – International » notamment pour violation de l'article 17 de la Charte révisée consacrant un droit général à l'éducation, lu seul ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination)<sup>159</sup>. De l'article 17 découle une obligation pour les Etats de mettre en place et de maintenir un système éducatif gratuit. Le Comité considère que la scolarité doit être obligatoire pendant une durée raisonnable, généralement jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi ; il estime en outre qu'il convient tout particulièrement de veiller à ce que les catégories vulnérables – parmi lesquels les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés, ou issus des minorités

<sup>156</sup> ECRI, *Troisième Rapport sur la France*, CRI(2005)3, paragraphe 95.

<sup>157</sup> En février 2007, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a rendu une décision concernant un maire qui avait refusé l'accès à l'école à 14 enfants Gens du voyage français. Voy. CommDH(2008)34, Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, après sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, § 142.

<sup>158</sup> Dans le même sens, sur les refus d'inscriptions scolaires, voy. également : Romeurope, « la scolarisation en France des enfants Roms migrants », *Rapport de février 2010*.

<sup>159</sup> Réclamation collective n°67/2011, *Médecins du Monde – International c. France*, pp. 17 et s. La réclamation a été enregistrée le 19 avril 2011. Le mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé, de même que les répliques aux observations du Gouvernement français sur le bien-fondé sont consultables sur [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp)

– bénéficient du droit à l'éducation et jouissent d'une égalité réelle d'accès en la matière, quitte à adopter des mesures spéciales. Concernant singulièrement les enfants roms, le Comité a déjà pu préciser, dans ses décisions et recommandations, que ces mesures particulières le eas échéant adoptées, adaptées à la diversité de cette population et prenant en compte le fait que certains groupes ont un mode de vie itinérant ou semi-itinérant, ne doivent toutefois pas conduire à une séparation/ségrégation dans les structures scolaires.

Plusieurs pratiques répréhensibles sont collectées dans la réclamation collective : exigence abusive de documents (parmi lesquelles souvent une domiciliation administrative), lenteurs injustifiées dans les démarches d'inscription et d'affectation (dues en réalité à la réticence des établissements à mobiliser des ressources pour un enfant susceptible d'interrompre inopinément sa scolarité), exigence de rendez-vous préalables à l'inscription non imposés pour les autres élèves, soit de nombreuses *pratiques négatives différenciées et discriminatoires*, auxquelles s'ajoute l'absence de démarche active de recensement d'enfants non-scolarisés qui permettrait de déployer une politique de « discrimination positive » à leur égard<sup>160</sup>. Ces pratiques ou négligences institutionnelles grevent l'accès effectif à l'éducation des Roms, déjà sévèrement affecté par les expulsions répétées de leur lieu de vie. Encore faut-il mentionner les pratiques d'auto-exclusion de certaines familles renonçant parfois elles-mêmes à la scolarisation de leurs enfants, de peur d'être découvertes par la divulgation de leur adresse, puis expulsées<sup>161</sup>.

39. Nous clôturons cette section par quelques enseignements de deux rapports belges, datant de 2009 et 2011, portant sur la scolarisation des enfants roms en Belgique et les obstacles rencontrés<sup>162</sup>. Ces rapports révèlent, parmi ces obstacles, l'importance du sens de la communauté chez les Roms peu reflétée par l'école actuelle, la transmission majoritairement orale et informelle des connaissances parfois incompatible avec les exigences administratives propres au système éducationnel, la scolarisation vécue comme lieu de violence et de ségrégations subies, le coût des

<sup>160</sup> Pourtant, l'article R.131-3 du Code de l'éducation prévoit qu'il est de la responsabilité dans chaque commune de recenser tous les enfants soumis à l'obligation scolaire.

<sup>161</sup> Romeurope, « la scolarisation en France des enfants Roms migrants », *Rapport de février 2010*, p. 101.

<sup>162</sup> I. HASDEU, *Scolarisation des enfants roms en Belgique. Paroles de parents*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2009 ; N. COBBALT et J. DEMETS, *Les enfants roms sur le chemin de l'école*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2011.

études, le statut de séjour précaire qui rend difficiles les inscriptions pour une année scolaire entière, l'absence fréquente de scolarisation des enfants roms avant l'âge de 6 ans (dès lors qu'elle n'est pas obligatoire) engendrant parfois un retard dans l'enseignement primaire en ce qu'ils sont dépourvus des prérequis nécessaires. Le rapport encourage la multiplication de médiateurs scolaires travaillant tant à donner sens à l'école qu'à remédier à l'absentéisme scolaire, l'éducation demeurant un vecteur indispensable pour combattre l'exclusion sociale.

Enfin, il faut sans cesse rappeler que le rapport à l'éducation ne peut être appréhendé comme une question isolée de l'environnement socio-économique des personnes ; si elle ne constitue pas toujours la priorité pour certains Roms ou Gens du voyage, c'est parce que des besoins plus élémentaires et plus urgents pour la survie (logement, source de revenus, ...) doivent préliminairement être satisfaits<sup>163</sup>.

## V. L'ACCES AUX SOINS DE SANTE

« Il avait cette conscience des limites jusqu'où peut aller le dénuement sans vous détruire, sans broyer le noyau central que l'on appelle l'âme, le sentiment de soi, l'estime qu'il faut bien se porter pour vivre et pour, disait-il, accepter toute cette merde (il désignait la ville) sans se sentir sale »<sup>164</sup>.

### A. Considérations générales

40. La jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, quoiqu'éparse sur ce point, révèle des lacunes importantes dans l'accès aux soins de santé pour les Roms.

41. Ainsi, le *Centre européen des Droits des Roms* a déposé en 2007 une réclamation contre la Bulgarie, à la suite de laquelle le Comité a conclu à une violation de l'article 11 §§ 1, 2 et 3 de la Charte (droit à la santé), combiné à l'article E, et de l'article 13 § 1 (droit à l'assistance sociale et médicale)<sup>165</sup>. Il apparaît en effet que la législation bulgare exclut de la

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> A. FERNEY, *Grâce et Dénuement*, Paris, Acte Sud, 1997, pp. 73-74.

<sup>165</sup> Réclamation collective n° 46/2007 déposée par le Centre européen des droits des Roms (CEDR) contre la Bulgarie.

couverture assurance maladie un grand nombre de personnes Roms, que les politiques des pouvoirs publics ne prennent pas suffisamment en compte les risques sanitaires spécifiques auxquels les communautés roms sont confrontées et que les pratiques discriminatoires de la part du corps médical à l'encontre des Roms sont fort répandues. Dans sa résolution adoptée le 31 mars 2010, le Comité des Ministres demande dès lors à la Bulgarie qu'elle fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, d'une mise en conformité intégrale de la situation avec les exigences internationales en matière d'accès aux soins<sup>166</sup>.

Concrètement, le Comité rappelle que l'article 11 de la Charte révisée impose une série d'obligations positives en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la santé, et que l'appréciation de cette disposition doit prendre tout particulièrement en compte la situation des catégories vulnérables et défavorisées. Or, il est établi que les communautés roms sont exposées à des risques sanitaires disproportionnés dès lors qu'elles ne vivent pas dans des environnements sains. Cela tient en partie à l'échec des politiques de prévention déployées par l'Etat – l'absence de mesures de protection garantissant la fourniture d'eau potable dans les quartiers roms en est un exemple –, ainsi qu'à l'inadéquation des dispositifs censés veiller au respect des normes de santé publique dans les logements de ces quartiers. En matière d'éducation à la santé, il apparaît qu'en dépit de certaines initiatives récentes telles que la nomination de médiateurs sanitaires, les pouvoirs publics n'ont pas mis en place, de manière systématique et à long terme, des actions de sensibilisation des Roms aux questions de santé. L'état de santé des Roms étant statistiquement moins bon que celui du reste de la population, les autorités ont également négligé de prendre des mesures suffisantes pour remédier aux problèmes spécifiques que rencontrent les communautés roms en raison de l'insalubrité de leurs conditions de vie et de leurs difficultés d'accès aux services de santé. En bref, l'insuffisance de mesures publiques appropriées pour remédier à l'exclusion, à la marginalisation et aux dangers d'ordre environnemental qui touchent les communautés roms en Bulgarie, de même que les difficultés que de nombreux Roms rencontrent pour avoir accès aux services de santé, constituent une violation de l'article 11 en combinaison

<sup>166</sup> Résolution CM/ResChS(2010)1, Réclamation collective n° 46/2007 par le Centre européen des droits des Roms (CEDR) contre la Bulgarie.

avec l'article E (non-discrimination)<sup>167</sup>. En l'espèce, des exemples spécifiques de discrimination présentés au Comité, dont le refus d'envoyer des ambulances dans les quartiers roms, la ségrégation des femmes roms dans les services de maternité ou l'emploi d'un langage injurieux par les médecins, ont été acceptés comme étant de nature à renforcer «la conclusion générale du comité selon laquelle les Roms ne bénéficient pas en Bulgarie d'une réponse appropriée à leurs besoins en matière de santé»<sup>168</sup>.

Quant à l'article 13, § 1<sup>er</sup>, de la Charte révisée, il en découle que les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes doivent, en cas de maladie, recevoir une aide financière pour l'obtention de soins médicaux ou bénéficier gratuitement de ces soins. Selon le Comité, l'insuffisance des services médicaux accessibles aux personnes démunies ou socialement vulnérables constitue par conséquent une violation de ladite disposition. La situation de la Bulgarie n'est que partiellement conforme à la prescription de l'article 13 puisque la loi relative à l'assurance maladie prévoit la gratuité de la couverture maladie uniquement pour les titulaires de prestations d'assistance sociale. Ainsi, ceux qui ne satisfont pas aux conditions requises pour l'octroi d'une aide sociale ou qui l'ont temporairement perdue, parmi lesquels de nombreux Roms, sont privés de couverture maladie durant la période d'interruption de cette aide. Les services médicaux auxquels ils ont accès en pareilles circonstances se limitent pour l'essentiel aux soins d'urgence ou au remboursement du coût des traitements hospitaliers (dans le cadre du Décret bulgare n° 17 du 31 janvier 2007). Il ne leur sera pas possible d'obtenir un traitement pour une affection qui ne serait pas considérée comme nécessitant une prise en charge véritablement urgente, ni des soins de santé primaires, ni des soins médicaux spécialisés en régime ambulatoire<sup>169</sup>. En cela, la Bulgarie viole l'article 13 de la Charte.

42. Tout récemment, c'est la France qui a été épinglée dans le cadre d'une réclamation collective déposée en avril 2011 par l'organisation

<sup>167</sup> Sur l'ensemble des développements qui précèdent, voy. Résolution CM/ResChS(2010)1, Réclamation collective n° 46/2007 par le Centre européen des droits des Roms (CEDR) contre la Bulgarie.

<sup>168</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, 3 décembre 2008 (fond), récl. n°46/2007, §§ 47 et 50.

<sup>169</sup> Sur l'ensemble des développements qui précèdent, voy. Résolution CM/ResChS(2010)1, Réclamation collective n° 46/2007 par le Centre européen des droits des Roms (CEDR) contre la Bulgarie.

« Médecins du Monde – International » qui dénonce notamment le non-respect de la protection sociale et de la santé des Roms migrants vivant en France, et allègue en conséquence, parmi d'autres, une violation des articles 11 (droit à la protection de la santé) et 13 (droit à l'assistance sociale et médicale) de la Charte sociale européenne révisée, lus seuls ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination)<sup>170</sup>. L'objectif des actions réalisées par *Médecins du Monde*, en France, auprès de cette population, consiste à leur faciliter l'accès aux soins par la promotion de la santé, à la vaccination<sup>171</sup> et à la santé materno-infantile largement déficiente<sup>172</sup>, mais aussi l'accès aux droits par du soutien aux démarches administratives ou en instruisant les demandes d'Aide Médicale de l'Etat (AME)<sup>173</sup>.

Selon l'organisation *Médecins du Monde*, l'article 11 de la Charte n'est pas respecté à l'égard des populations roms migrantes en situation de pauvreté en France, notamment en ce qui concerne les enfants, dès lors que malgré l'état de santé préoccupant de ces derniers, leurs besoins de soins ne sont généralement pas satisfaits. Plusieurs facteurs à l'origine d'une santé très affectée doivent être pointés : arrivée des Roms sur le territoire français accusant déjà un sérieux retard de soins avec pour conséquence la survenance de pathologies aggravées, difficultés administratives majorées d'accès aux services de santé, sans compter l'exposition à un environnement de vie pathogène dans les camps où ils résident en France. Concrètement, la propagation de maladies infectieuses respiratoires,

<sup>170</sup> Réclamation n°67/2011, *Médecins du Monde – International c. France*. La réclamation a été enregistrée le 19 avril 2011. Le mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé, de même que les répliques aux observations du Gouvernement français sur le bien-fondé sont consultables sur [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp)

<sup>171</sup> La couverture vaccinale de la population Rom en France est faible et ne concerne que 12 à 20 % des patients selon les vaccins, 18 à 30 % des enfants de moins de 7 ans. Voy. Rapport 2009 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du Monde, pp. 150 à 154.

<sup>172</sup> Selon l'organisation *Médecins du Monde*, l'état de santé des femmes est particulièrement préoccupant, surtout du point de vue de la santé materno-infantile (grossesses multiples et non suivies, interruptions volontaires de grossesse à répétition avec manque de suivi, quasi-absence d'usage de moyens contraceptifs). Voy. réclamation n°67/2011.

<sup>173</sup> Ainsi, 82% des Roms migrants suivis par les équipes de Médecins du Monde de Marseille, Nantes, Strasbourg et d'Ile-de-France n'ont pas de droits ouverts à l'AME. Il est notamment difficile, en l'absence de lieu de vie stable, de recueillir les preuves de présence de ceux-ci en France de plus de trois mois, l'une des conditions pour bénéficier de l'AME. En conséquence, 68% des maladies auraient dû être prises en charge plus tôt et les pathologies lourdes ne sont pas prises en charge (hypertension, diabète, pneumopathies). Voy. Réclamation n°67/2011.

cutanées et gastro-intestinales (et même de gale) est favorisée par les piètres conditions d'hygiène qui y règnent, l'amoncellement d'ordures et de déchets polluants nocifs, ainsi qu'un accès quasi-inexistant à l'eau potable<sup>174</sup>. De même, l'humidité ambiante des habitations de fortune, la mauvaise aération, et les effets nocifs des dispositifs de chauffage bricolés par les occupants des bidonvilles, à défaut d'installation d'électricité aux normes organisées par les pouvoirs publics, constituent des réalités très répandues mettant en péril la santé des intéressés, sans compter les nombreux accidents domestiques (tels que des brûlures, des intoxications au gaz ou encore des incendies), là encore liés à la dangerosité des conditions d'habitation<sup>175</sup>. Encore faut-il mentionner le stress permanent d'une probable prochaine opération policière, détériorant l'état psychologique des habitants des camps. L'organisation *Médecins du Monde* relève aussi à quel point les expulsions provoquent des ruptures de soins et de suivi médical<sup>176/177</sup>. Fort de l'ensemble des éléments échangés par chacune des parties, *Médecins du Monde* d'un côté, l'Etat français de l'autre, le Comité européen des droits sociaux rendra sa décision en 2012-2013.

<sup>174</sup> Réclamation n°67/2011, *Médecins du Monde – International c. France*.

<sup>175</sup> Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, *Rapport Romeurope sur la situation des Roms migrants en France*, septembre 2010, p. 140.

<sup>176</sup> L'organisation réclamante mentionne qu'« il est en effet fréquent, à la suite des expulsions ou des arrestations, que dates et heures de consultation, lettres, carnets de santé, documents indispensables à la constitution des dossiers de couverture maladie, voire arrestations AME soient perdus ou détruits, brisant tous les liens médicaux antérieurement établis non sans difficulté ». Voy. Réclamation n°67/2011, *Médecins du Monde – International c. France*.

<sup>177</sup> Il importe de mentionner ici que la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), organisme public de lutte contre les discriminations en France (l'équivalent du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), a pour sa part insisté, dans une délibération d'octobre 2009, sur la nécessité de l'accès aux soins et du suivi médical des populations roms, d'autant plus grande que « les conditions sanitaires de ces populations à leur arrivée sur le territoire français sont précaires » et que « cet accès est rendu difficile par la barrière de la langue, la méconnaissance des réseaux sanitaires et sociaux et l'instabilité de leurs conditions de vie liée notamment aux expulsions multiples dont ils font l'objet. (...) Cela fait des Roms roumains et bulgares la population migrante la plus contrôlée, la moins prise en charge et la seule à l'égard de laquelle aucune politique ciblée humanitaire n'intervient pour l'accès à la santé et à l'éducation ». Voy. également le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la France, adopté le 29 avril 2010 : « L'ECRI regrette de constater que la situation d'un grand nombre de Roms venant des pays d'Europe centrale et orientale reste extrêmement précaire en matière d'accès à un logement décent et aux soins. On trouve dans toute la France des cas de Roms vivant dans des campements très sommaires, surtout à la périphérie des grandes villes, avec dans certains cas, des conséquences tragiques pour la santé ».

43. La présente section mérite encore une double précision. Premièrement, en France notamment, c'est non seulement la santé des Roms, mais aussi celle des Gens du voyage qui est préoccupante, de par les difficultés éprouvées par ces derniers de « contacter les hôpitaux ou les médecins, des pathologies liées au stationnement sauvage, des accidents domestiques dus à la vie en caravane, ou de la prévention impossible à mettre en place »<sup>178</sup>. Quant à la santé mentale des Gens du voyage, elle est abîmée par la « sédentarisation, l'éclatement du clan, la perte des valeurs culturelles tsiganes » qui ensemble font « exploser les pathologies du *no future*, en particulier la toxicomanie chez les jeunes »<sup>179</sup>. Ces constats nécessitent, pour y remédier et faire émerger un véritable droit à la santé, une attention toute particulière des Etats.

Deuxièmement, la grave ineffectivité du droit à la santé des Roms est malheureusement constatée dans les autres Etats du Conseil de l'Europe. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) mentionne, dans son rapport de situation 2008, que « l'espérance de vie moyenne des Roms est inférieure d'environ dix ans à celle de la majorité de la population »<sup>180</sup>. Ce constat illustre l'évidente inégalité entre les Roms et le reste de la population quant à l'accès aux services de santé préventive et de soins. Les raisons majeures en sont multiples : l'isolement géographique (la ségrégation dans des ghettos, éloignés des villes, pollués<sup>181</sup> et carencés en équipements de base comme l'eau courante,

<sup>178</sup> J. CHARLEMAGNE, « Politiques sociales, exclusion, santé » dans « Tsiganes et santé : de nouveaux risques », *Etudes tsiganes – Revue trimestrielle*, vol. 14, 2000, p. 29.

<sup>179</sup> J.-C. GUIRAUD, « La santé tsigane en question », dans « Tsiganes et santé : de nouveaux risques », *op cit.*, p. 47.

<sup>180</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Rapport de situation 2008 du BIDDH (Rapport de situation) sur la mise en œuvre du Plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE, [www.osce.org/fr/secrariat/36706](http://www.osce.org/fr/secrariat/36706). Plus spécifiquement sur la santé des femmes Roms, voy. T. JANEVIC, P. SRIPAD, E. BRADLEY et V. DIMITRIEVSKA, « There's no kind of respect here - A qualitative study of racism and access to maternal health care among Romani women in the Balkans », *International Journal for Equity in Health*, 2011, 10:53 <http://www.equityhealthj.com/content/10/1/53>. Voy. également, mais plus daté : Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, « L'accès des femmes roms à la santé publique », Vaincre les obstacles, Strasbourg, 11 septembre 2003, <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-HC-FR.pdf>

<sup>181</sup> Ainsi, les Roms vivant dans la zone de Mitrovicë/Mitrovica (Kosovo) sont exposés à une contamination au plomb depuis 1999, considérée comme l'une des plus grandes crises médicales de la région. Cette situation exigerait théoriquement des mesures immédiates des autorités pour reloger les habitants du camp afin d'empêcher que leur

l'électricité et les sanitaires), les barrières linguistiques (compréhension difficile des réformes dans le secteur de la santé) et, à l'évidence, la pauvreté (coût prohibitif des médicaments et des transports publics pour se rendre au centre sanitaire le plus proche)<sup>182</sup>.

Dans une Recommandation adoptée en 2006 au sein du Conseil de l'Europe « relative à un meilleur accès des Roms et des Gens du voyage aux soins de santé en Europe »<sup>183</sup>, le Comité des Ministres demande dès lors aux gouvernements des Etats membres de désormais garantir aux Roms un accès matériel aux services des urgences, en mettant à leur disposition des routes, des moyens de communication, des ambulances et des services répondant aux mêmes normes que celles dont bénéficie la population générale ; en veillant à ce que les soins de santé soient abordables financièrement, accessibles géographiquement et administrativement (y compris pour les Roms qui ne disposent pas des documents nécessaires pour accéder aux services généraux). Le Comité des ministres ajoute, entre autres, « reconnaissant qu'un logement décent et des infrastructures sanitaires adéquates sont des conditions *sine qua non* pour améliorer l'état de santé des communautés des Roms et des Gens du voyage », que « les gouvernements des Etats membres devraient veiller à ce que ces communautés disposent d'aires de stationnement et de campement situées dans des lieux décents et salubres, et équipées de toilettes, de points d'eau, d'électricité, de routes goudronnées, de poubelles publiques et qu'elles soient raccordées au réseau d'eaux usées, etc., dans les mêmes conditions que la population générale de la région concernée ».

Constatant l'absence tragique de progrès en ce domaine, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se voit toutefois contrainte de demander, le 26 février 2010, instamment aux Etats membres de mettre pleinement en œuvre la Recommandation Rec(2006)10 précitée ; de propager, avec détermination, les bonnes pratiques existantes telles que les campagnes d'immunisation des enfants roms, la formation accrue des

état de santé déjà critique ne se dégrade plus encore. Voir Rapport de la mission de l'OSCE au Kosovo, février 2009, [www.osce.org/documents/mik/2009/02/36378\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2009/02/36378_en.pdf)

<sup>182</sup> B. RACHEL, C.M. BLACKBURN, N.J. SPENCER et B. RECHEL, « Access to health care for Roma children in Central and Eastern Europe: findings from a qualitative study in Bulgaria », *International Journal for Equity in Health*, 8, 30 juin 2009, pp. 24 et s.

<sup>183</sup> Recommandation Rec(2006)10 du Comité des Ministres relative à un meilleur accès des Roms et des Gens du voyage aux soins de santé en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2006, lors de la 971<sup>ème</sup> réunion des Délégués des Ministres, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1019683&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>



médiateurs de santé roms et la mise en place de cliniques mobiles ; enfin, d'interdire et de sanctionner la stérilisation forcée pratiquée, selon toute vraisemblance, sur des femmes Roms et d'accorder des indemnités à toutes les victimes de cette persécution<sup>184</sup>. Ce dernier point fait précisément l'objet de la section suivante.

## B. Stérilisations forcées alléguées de femmes roms

44. Le Commentaire n°14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, précise que « le droit à la santé suppose à la fois des libertés et des droits. Les libertés comprennent le droit de l'être humain de contrôler sa propre santé et son propre corps, y compris le droit à la liberté sexuelle et génésique, ainsi que le droit à l'intégrité, notamment le droit de ne pas être soumis à la torture et de ne pas être soumis sans son consentement à un traitement [...]. D'autre part, les droits comprennent le droit d'accès à un système de protection de la santé qui garantisse à chacun, sur un pied d'égalité la possibilité de jouir du meilleur état de santé possible »<sup>185</sup>.

La stérilisation, opérée classiquement par la ligature des trompes de Fallope<sup>186</sup>, est un acte dont les conséquences irréversibles portent incontestablement atteinte d'une part à l'intégrité physique – protégée notamment à travers l'article 3 de la Convention –, d'autre part au droit à la procréation<sup>187</sup>, garantis, au titre de droit fondamental, par les articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 12 (droit au mariage et de fonder une famille) de la Convention. De son côté, le Comité des Nations Unies qui contrôle le respect, par les Etats, de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes ne cesse de rappeler que « *Compulsory sterilization [...] infringes the right of women to decide on the number and spacing of their children* »<sup>188</sup>.

<sup>184</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe*, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme Rapporteur - M. József BERENYI, 26 février 2010, Doc. 12174, Projet de Résolution, pt. 19, p. 4.  
<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12174.pdf>

<sup>185</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 12, commentaires n°14 « *Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* », § 8.

<sup>186</sup> Aujourd'hui, d'autres procédés sont parallèlement pratiqués.

<sup>187</sup> N. COLETTE-BASECQZ, « Quelques réflexions autour des conditions légales qui encadrent la stérilisation médicale », *Rev. Dr. Santé* 2006-2007, pp. 2-9.

<sup>188</sup> Ce droit découle de l'article 16.1.c. de la Convention onusienne.

45. Le 8 novembre 2011, la Cour a rendu un arrêt attendu à l'encontre de la Slovaquie du chef de stérilisations forcées alléguées par une femme d'origine rom, V.C., née en 1980<sup>189</sup>. La requérante fut stérilisée en août 2000 dans un hôpital public (Prešov, à l'est de la Slovaquie), selon elle sans son consentement libre et éclairé, alors qu'elle venait de donner naissance à son second enfant<sup>190</sup> : concrètement, elle fut conduite à signer prestement le formulaire de consentement alors qu'elle se trouvait encore en travail d'accouchement (en position couchée, depuis plusieurs heures), sans comprendre la signification du processus, sans avoir conscience de son caractère irréversible, ni connaissance d'éventuelles méthodes de remplacement, et après avoir été avertie que, si elle avait un troisième enfant, elle-même ou le bébé mourrait<sup>191</sup>. La précipitation de cette intervention médicale – ne permettant ni réflexion de la patiente ni consultation de son mari – ne répondait pourtant à aucune urgence médicale puisque toute menace pour la santé de l'intéressée n'était à envisager que dans le cas d'une grossesse future. Depuis lors, stérile, elle est rejetée par la communauté rom ; à présent divorcée, elle eut son infertilité comme l'une des raisons déterminante de la séparation d'avec son ex-mari.

La Cour estime que V.C. doit avoir éprouvé des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité à raison de sa stérilisation et de la manière dont elle a dû « accepter » cette intervention qui lui a valu des souffrances physiques et psychologiques pendant une longue période, ainsi que des conséquences néfastes sur ses relations avec son mari et la communauté rom. Si, selon la Cour, rien n'indique que le personnel médical ait eu l'intention de maltraiter la requérante, il n'en demeure pas moins que les médecins, caractérisés par leur paternalisme, ont fait preuve d'un manque de respect flagrant de son droit à l'autonomie et au choix en tant que patiente. Partant, la stérilisation de la requérante a emporté violation de l'article 3. La Cour conclut également à la violation de l'article 8 concernant le défaut de garanties juridiques au moment de la stérilisation de la requérante, relevant que cette pratique représente une ingérence majeure

<sup>189</sup> Cour eur. D.H., arrêt *V.C. contre Slovaquie*, 8 novembre 2011, req. n° 18968/07.

<sup>190</sup> Selon la requérante, son origine ethnique rom – clairement mentionnée dans son dossier médical – a joué un rôle décisif dans sa stérilisation. Elle ajoute qu'au service de gynécologie et d'obstétrique de l'établissement, il était de pratique courante d'opérer une ségrégation fondée sur l'origine ethnique. Elle aurait notamment été placée dans une salle appelée « salle des Gitans » et on lui aurait refusé l'accès aux mêmes salles de bains et toilettes que les femmes non roms.

<sup>191</sup> Selon la direction de l'hôpital de Prešov, la requérante a été stérilisée pour des raisons médicales, à savoir un risque de rupture de l'utérus.



dans l'état de santé reproductive d'une personne ; selon la Cour, cette intervention médicale, dès lors qu'elle met en jeu des aspects multiples de l'intégrité personnelle (bien-être physique et mental, et vie émotionnelle, spirituelle et familiale), requiert le consentement libre et éclairé de toute patiente adulte en pleine possession de ses facultés intellectuelles<sup>192</sup>.

46. Il est utile de mentionner succinctement à ce stade ce qu'on entend traditionnellement par « consentement libre et éclairé » : quelles sont les conditions à réunir pour décrocher une adhésion de cette qualité ? Le consentement sera qualifié de *libre* s'il est délivré par le patient concerné en dehors de toute pression, ruse et contrainte<sup>193</sup>. Il sera jugé *éclairé* si le patient l'a exprimé en pleine connaissance de cause ; l'obligation de fournir une information objective sur la nature, les conséquences, et les alternatives de l'acte médical envisagé reposant logiquement sur le médecin qui exécutera le traitement ou pratiquera l'intervention<sup>194</sup>. Concrètement, pour que le consentement soit libre et éclairé, l'information doit nécessairement avoir été transmise avant le début du traitement ou de l'intervention, à un moment où le patient dispose encore pleinement de sa capacité de discernement, le médecin devant veiller à ce que le patient ait compris les enjeux majeurs de son intervention<sup>195</sup>. Le moment de l'information doit également permettre un délai de réflexion suffisant pour que le patient ait la possibilité d'échanger avec ses proches, de débattre avec son médecin, voire même de consulter l'avis d'une autre personne du corps médical<sup>196</sup>. Dans l'affaire V.C., il ne fait aucun doute que les circonstances, décrites

précédemment, ne permettaient nullement l'émergence d'un tel consentement « libre et éclairé ».

47. Le drame personnel de V.C. n'est pas isolé mais doit être replacé dans un contexte plus large. Ainsi, la requérante s'est elle-même appuyée sur un certain nombre de publications faisant état de stérilisations contraintes de femmes roms survenues depuis la fin des années 70 en Tchécoslovaquie sous le régime communiste, cherchant à contrôler la population rom ; elle soutient en particulier que, selon une étude, 60 % des femmes stérilisées de 1986 à 1987 dans la région de Prešov étaient roms. La Cour a d'ailleurs été saisie de plusieurs requêtes similaires à l'affaire V.C. à l'encontre de la Slovaquie. Ainsi, dans une affaire déclarée recevable le 22 septembre 2009, trois femmes slovaques d'origine rom, dont deux étaient mineures au moment des faits, soutiennent avoir été isolées dans des « salles pour Tsiganes » et stérilisées, l'une en 1999, l'autre en 2000, la troisième en 2002, à leur insu et sans leur consentement, pendant une césarienne dans un hôpital de l'est de la Slovaquie. A l'instar de V.C., elles allèguent avoir subi en conséquence une perte de statut social, de sérieuses difficultés relationnelles avec leurs partenaires et de graves séquelles médicales<sup>197</sup>.

Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a, dans une Recommandation d'octobre 2003, conclu, sur la base des informations à sa disposition, qu'on peut raisonnablement prétendre que plusieurs stérilisations sans consentement informé furent pratiquées à l'est de la République slovaque, sans toutefois pouvoir affirmer qu'une politique gouvernementale active et organisée existe en la matière (du moins depuis la fin du régime communiste). Selon le Commissaire, le Gouvernement slovaque endosse néanmoins une responsabilité objective en ce domaine, par défaut, à la fois d'une législation encadrant adéquatement les stérilisations, et de supervisions appropriées de pareilles pratiques médicales<sup>198</sup>.

<sup>197</sup> Cour eur. D.H., déc. rec. I.G., M.K. et R.H. v. Slovaquie, 22 septembre 2009, req. n°15966/04. Il faudra également demeurer attentif à deux autres affaires enregistrées à la Cour, M.V. c. Slovaquie le 24 novembre 2009, et N.B. c. Slovaquie le 31 mai 2010.

<sup>198</sup> Recommandation générale du Commissaire aux droits de l'homme relative à certains aspects de la loi et de la pratique concernant la stérilisation des femmes en République Slovaque, pt. 51-52, 17 octobre 2003, CommDH(2003)12, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=979633&Site=COE>

<sup>192</sup> Le consentement libre et éclairé est par ailleurs exigé comme condition préalable à la stérilisation dans plusieurs documents internationaux, notamment dans le chapitre II de la Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la biomédecine, ouverte à la signature à Oviedo le 4 avril 1997, ratifiée par la Slovaquie en décembre 1999 et en vigueur dans ce pays au moment de la stérilisation de la requérante.

<sup>193</sup> M.-Th. MEULDERS-KLEIN, « Considérations juridiques sur la stérilisation chirurgicale », *Ann. dr.*, 1967, p. 22 ; J. FAGNART, « Stérilisation et consentement éclairé », *Rev. Dr. Santé*, 2001, n°5, p.242-245 ; M. RENAER, « Aspects médicaux et déontologiques de la stérilisation chirurgicale », [en ligne], <http://www.ordomedic.be>

<sup>194</sup> Notons toutefois que si un médecin prescrit un traitement exécuté au final par un autre praticien, l'un et l'autre sont débiteurs de l'obligation, aucun des deux ne pouvant supposer que l'information a déjà été donnée par l'autre.

<sup>195</sup> T. VANSWEEVELT, « La responsabilité des professionnels de la santé », vol. 1, in Responsabilités. Traité théorique et pratique, p. 40, n°78.

<sup>196</sup> T. VANSWEEVELT précise à ce sujet qu'« il n'est pas satisfait raisonnablement à cette condition lorsque le patient a été informé le matin avant l'intervention, en cours de route pour la salle d'opération ou après qu'il ait déjà pris place sur la table d'opération ». Voy. T. VANSWEEVELT, *op. cit.*, p. 41.

48. En 2004, la Slovaquie adopta une nouvelle législation - la loi n° 576/2004 sur les soins de santé et les services médicaux (*Public Health Act*) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 - introduisant la notion de consentement libre et éclairé, stipulant qu'il ne pourra désormais être procédé à une stérilisation que 30 jours après la réception d'une demande écrite, et exigeant que soient fournies au préalable des informations sur d'autres méthodes de contraception et de planning familial, et sur les conséquences médicales de l'intervention<sup>199</sup>. La loi de 2004 garantit également l'accès aux dossiers médicaux. Cette législation est intervenue utilement après le dépôt de plusieurs plaintes en ce domaine, dont l'une aboutit à une nouvelle condamnation de la Slovaquie par la Cour de Strasbourg le 28 avril 2009<sup>200</sup>. Cette affaire concernait huit femmes slovaques d'origine rom qui se retrouvèrent dans l'incapacité de concevoir un enfant après avoir chacune subi une césarienne. Estimant avoir été stérilisées à leur insu pendant leur opération, elles poursuivirent en 2002 les hôpitaux slovaques concernés en ce qu'ils leur refusaient l'accès à leur dossier médical. La Cour jugea que l'impossibilité pour les requérantes d'obtenir des photocopies de leur dossier avait clairement enfreint les articles 8, dont la Cour déduit un « droit à un accès effectif aux informations relatives à la santé et aux capacités reproductives »<sup>201</sup>, et 6 § 1 (accès à un tribunal) de la Convention, dans la mesure où cette restriction du droit d'accès aux données médicales avait corrélativement entamé les chances de succès de leur future action en réparation contre les hôpitaux (§ 65 à 68).

<sup>199</sup> Notons que dans son rapport périodique à l'égard de la Slovaquie, publié le 26 mai 2009, l'ECRI mentionne que la possibilité de poursuite de pratiques de stérilisation de femmes roms sans leur consentement libre et éclairé nécessite des investigations immédiates et approfondies. L'ECRI a dès lors recommandé que des règlements et les instructions clairs, détaillés et logiques soient publiés immédiatement afin de s'assurer que toutes les stérilisations étaient effectuées conformément aux meilleures connaissances, pratiques et procédures médicales, y compris la transmission d'une information exhaustive et intelligible aux patientes quant aux interventions qui leur sont proposées.

<sup>200</sup> Cour eur. D.H., arrêt *K. H. et autres c. Slovaquie*, 28 avril 2009, req. n° 32881/04.

<sup>201</sup> Voy. § 44. La Cour précise que ce n'est pas aux personnes concernées par les données personnelles de justifier leur demande de communication mais, à l'inverse, aux autorités d'expliquer son éventuel refus (« *the Court does not consider that data subjects should be obliged to specifically justify a request to be provided with a copy of their personal data files. It is rather for the authorities to show that there are compelling reasons for refusing this facility* » - § 48). Or, ici, non seulement la Cour considère que le refus de photocopier les données était préjudiciable aux requérantes (§ 50 et 51) mais aussi que la justification des autorités - les prétendus risques d'abus - sont insuffisantes pour contrebalancer le droit des patientes d'obtenir une copie de leur dossier médical (§§ 53 à 57).

49. La Cour fut également saisie d'une affaire, actuellement pendante, à l'encontre de la République tchèque cette fois<sup>202</sup> d'une femme née en 1970 qui donna naissance en 2003 à son quatrième enfant, par césarienne, au cours de laquelle elle fut stérilisée par ligature des trompes, sans recueil préalable de son consentement libre et éclairé<sup>203</sup>.

50. Les pratiques de stérilisation en Slovaquie et en Tchéquie, jusqu'à la moitié des années 2000 au moins, ont été dénoncées à maintes reprises aux corps défendant des Etats concernés<sup>204</sup>. Ainsi, l'anéantissement du régime nazi, puis la chute du communisme en 1989 - après 42 ans de règne - n'ont pas mis un terme radical à cette politique de l'ère Soviétique qui stérilisait les femmes roms - parfois en offrant, en échange de leur consentement, des sommes d'argent excédant le montant d'un salaire annuel - afin de contrôler la population : la stérilisation programmée poursuivait alors l'« intérêt d'une population saine », les Roms étant perçus en Tchécoslovaquie, comme un peuple menant un « mode de vie scandaleux », doté d'un taux de criminalité assez élevé<sup>205</sup>. Si cette forme extrêmement grave de persécution touche majoritairement la Slovaquie<sup>206</sup>

<sup>202</sup> Cour eur. D.H., déc. rec. *R.K. c. République tchèque*, 15 décembre 2009, req. n° 7883/08.

<sup>203</sup> La requête recueille les éléments suivants : « When she was being prepared for anaesthesia, the applicant heard an older woman standing behind her and whispering that 'it would be better if they would sterilise her because another birth would kill her or her child and four children are enough anyway'. She heard the voice only as from a distance; the next she remembers was only when she woke up and was told that she had been sterilised ». L'accord du « Comité de stérilisation » existant en Tchéquie ne fut recueilli que le lendemain de l'opération, ce qui est totalement illégal.

<sup>204</sup> Voy. outre les affaires pendantes devant la Cour, les articles téléchargeables sur <http://www.genocidewatch.org/romania.html> ; G. PUPPINK, « Stérilisations forcées et eugénisme devant la Cour Européenne des droits de l'homme », 8 mars 2011, disponible sur <http://www.cpdh.info/nps/article.php?sid=1667>

<sup>205</sup> Z. KIVILCIM-FORSMAN, « Eugénisme et ses diverses formes », *Rev. trim. dr. h.*, 2003, p. 522-523. L'ordonnance allouant une certaine somme d'argent aux Roms qui se soumettraient à une intervention médicale fut abrogée en 1990.

<sup>206</sup> En janvier 2003, deux organisations non-gouvernementales - le *New York-based Center for Reproductive Rights* et le *Center for Civil and Human Rights* - ont produit un rapport alléguant qu'au moins 110 femmes Roms avaient été stérilisées en Slovaquie sans leur consentement depuis la chute du communisme. Voy. P. S. GREEN, « Slovakia to Investigate Charges Gypsy Women Were Sterilized », *The New York Times Company*, 6 mars 2003 ; P. S. GREEN, « Gypsies in Slovakia Complain of Sterilizations », *The New York Times Company*, 28 février 2003. Voy. surtout Centre for reproductive rights, « *Body and soul : Forced Sterilization and Other Assaults on Roma Reproductive Freedom in Slovakia* », 2003, pp. 41-48 ; J. WELLS, « Silent attack : a campaign of sterilization of Romani women », *European Roma Rights Centre* (Centre

et plus subsidiairement la Tchéquie<sup>207</sup>, elles se seraient étendues en réalité à d'autres Etats de la Région, tels la Roumanie, la Hongrie et la Bulgarie<sup>208</sup>.

L'Europe « occidentale » n'est pas en reste. Au mois de mai 1999, le Parlement suédois vota l'indemnisation des victimes Manouches de la politique de stérilisation forcée menée dans ce pays entre 1934 et 1975<sup>209</sup>. En Suisse, c'est également à d'autres méthodes eugénistes, en prolongation même des pratiques de l'Allemagne nazie, que s'est adonnée l'association *Pro Juventute*, fondation suisse reconnue d'utilité publique, à l'égard des Yéniches, qualifiés de « déviants sociaux ». Ainsi, de 1926 à 1972, près de six cents enfants yéniches ont été enlevés de force à leurs familles nomades par l'Oeuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route en présence de la police, puis systématiquement placés dans des familles d'accueil ou dans des orphelinats, voire incarcérés ou internés en asile psychiatrique, afin d'être modelés, dans l'humiliation, la maltraitance et le racisme, aux idéaux de la société sédentaire<sup>210</sup>. Certaines femmes étaient soumises à des électrochocs, d'autres stérilisées<sup>211</sup>. En 1986, devant l'Assemblée nationale, le président de la Confédération suisse présenta aux Yéniches les excuses officielles de l'Etat pour avoir financé l'Oeuvre, et versa dans les années postérieures onze millions de francs suisses en réparation aux victimes<sup>212</sup>.

Il importe de rappeler que si, historiquement, les premières stérilisations féminines remontent au 19<sup>ème</sup> siècle en Angleterre, son utilisation comme méthode de contrôle des naissances (visée contraceptive et/ou thérapeutique) fut en réalité peu répandue jusqu'aux années 1970,

période au cours de laquelle des progrès dans les méthodes chirurgicales la facilitèrent en diminuant considérablement ses risques<sup>213</sup>. La stérilisation fut en revanche, dès avant et au cœur même du régime nazi, pratiquée sans retenue dans un but eugénique éhonté de « purification de l'espèce »<sup>214/215</sup>. C'est à ce titre que la « stérilisation forcée et toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable » est reprise textuellement parmi les actes qui, lorsqu'ils sont commis « dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématisée contre une population civile et en connaissance de cette attaque » sont qualifiés de crime contre l'humanité<sup>216</sup>. Parallèlement, la Convention pour la prévention et la répression du crime et du génocide cible toutes les « mesures visant à entraver les naissances au sein d'un groupe » comme constitutives de génocide dès lors qu'elles sont pratiquées « avec l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel »<sup>217</sup>. Il est édifiant de relever ici que, concernant la Slovaquie, plusieurs experts composant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ont déclaré, en mars 2011, qu'il n'est « pas inapproprié de parler de génocide » compte tenu de la gravité de la situation, en visant la stérilisation forcée et systématique de personnes en raison de leur origine ethnique rom<sup>218</sup>. Dans ses Observations finales rendues en avril 2011, le Comité se dit préoccupé par le fait qu'aucune information n'est fournie par la Slovaquie sur les mesures concrètes le cas échéant adoptées pour faire disparaître les stérilisations forcées, qui continuent apparemment d'être pratiquées. Il recommande dès lors à la Slovaquie de « prendre les mesures nécessaires pour surveiller l'application

européen pour les droits des Roms), 2000 ; *On the Margins – Slovakia – Roma and Public Services in Slovakia*, Ina Zoon, 2001, Open Society Institute, pp. 67-70, 52-66.

<sup>207</sup> Dans son rapport de 2006 à l'égard de la Tchéquie, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dénonce l'échec du gouvernement tchèque à répondre aux revendications de plus de 80 femmes roms indiquant, depuis 2004, avoir été stérilisées sans leur consentement. Il réclame, de toute urgence, une meilleure législation à cet égard et une compensation au bénéfice des victimes reconnues.

<sup>208</sup> J. WHITE, « Report: Czechs, Others Sterilize Gypsies », *Christian Science Monitor*, 6 septembre 2006.

<sup>209</sup> L. JOURDAN, « Chasse aux Tziganes en Suisse », *Le Monde diplomatique*, octobre 1999, <http://www.monde-diplomatique.fr/1999/10/JOURDAN/12537> ; Ch. Eddine CHITOUR, « Roms, Gitans, Tziganes, Manouches : Un peuple errant maudit des hommes », 8 août 2010, <http://www.mondialisation.ca/index.php?aid=20540&context=va>

<sup>210</sup> L. JOURDAN, « Chasse aux Tziganes en Suisse », *op cit.*

<sup>211</sup> X. GODINOT, « Violences dans l'angle mort », *Revue Quart Monde*, n°162 – « ONU. La misère, apartheid d'aujourd'hui », 1997, <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=654#tocto3>.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> H. LERIDON ET A. GIAMI, « Les enjeux de la stérilisation », Paris, Inserm, 2000, pp. 15-16.

<sup>214</sup> M.-T. MEULDERS-KLEIN, « Considérations juridiques sur la stérilisation chirurgicale », *Ann. droit*, Tome XXVII/1/1967, p. 5

<sup>215</sup> Il nous appartiendra également d'être attentif à l'issue de la requête n° 61521/08 présentée, devant la Cour, par Joëlle Gauer et autres contre la France, et introduite le 10 décembre 2008. En effet, dans cette affaire, cinq jeunes femmes handicapées mentales affirment avoir été stérilisées à leur insu, sans recueil de leur consentement. Elles allèguent que la stérilisation qu'elles ont subie a porté atteinte à leur intégrité physique et à leur droit à fonder une famille et qu'elles ont été victimes d'une discrimination en raison de leur handicap. Elles invoquent à cet égard la violation des articles 3, 8, 12 et 14 de la Convention.

<sup>216</sup> Voy. l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998.

<sup>217</sup> Voy. l'article 2. d. de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948, <http://www2.ohchr.org/french/law/genocide.htm>.

<sup>218</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Le comité des droits de l'homme interroge la Slovaquie sur le principe de consentement libre dans le cas de stérilisation de femmes roms, Cent et unième session, 2778<sup>e</sup> séance, CCPR/C/SVK/3, 16 mars 2011, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2011/DHCT729.doc.htm>

des dispositions de la loi n°576/2004, afin de garantir que toutes les procédures nécessaires soient suivies pour établir le consentement plein et éclairé de la part des femmes qui s'adressent à des établissements de santé pour se faire stériliser, particulièrement dans le cas des femmes roms. À cet égard, l'État devrait dispenser au personnel médical une formation spéciale de sensibilisation aux effets préjudiciables de la stérilisation forcée »<sup>219</sup>.

51. Malgré les multiples dénonciations par diverses organisations non gouvernementales et instances officielles, force est d'admettre que nous ne sommes pas arrivés à bout de cette pratique odieuse. En 2003, le groupe d'experts du Ministère slovaque de la Santé formulait pourtant, de sa propre initiative, des ambitions utiles revenant à « harmoniser la législation en matière de soins de santé de la République slovaque avec la législation de l'UE et la Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la biomédecine ; instituer des formulaires normalisés de consentement éclairé dans les langues officielles et les langues minoritaires ; élaborer, en coopération avec la faculté de médecine de Slovaquie et les facultés de droit, un programme complet d'éducation systématique sur les questions relatives aux droits de l'homme ; mettre en place un système de formation intensive axé sur le respect de la diversité culturelle à l'intention du personnel médical ; élaborer une méthodologie à l'intention des assistants médicaux qui travaillent dans les communautés Roms »<sup>220</sup>. Reste à présent, définitivement, à passer de la parole aux actes.

## VI. AUTRES FORMES DE DISCRIMINATIONS ?

### A. Représentations sociales négatives au sein des médias ou autres moyens de diffusion

52. Déjà le 6 mars 1998, l'ECRI recommandait aux gouvernements des États membres « d'encourager la sensibilisation des professionnels des

<sup>219</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte - Observations finales du Comité des droits de l'homme - Slovaquie, 20 avril 2011, CCPR/C/SVK/CO/3, obs. n°13, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/422/78/PDF/G1142278.pdf?OpenElement>

<sup>220</sup> Recommandation générale du Commissaire aux droits de l'homme relative à certains aspects de la loi et de la pratique concernant la stérilisation des femmes en République Slovaque, pt. 20, 17 octobre 2003, CommDH(2003)12, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=979633&Site=COE>.

médias, que ce soit dans le secteur audiovisuel ou celui de la presse écrite, à la responsabilité particulière qui leur incombe de ne pas véhiculer de préjugés dans l'exercice de leur profession, en particulier de ne pas rendre compte d'événements impliquant des personnes individuelles membres de la communauté rom/tsigane de manière à en faire porter le fardeau par la communauté rom/tsigane dans son ensemble »<sup>221</sup>. Le 7 juillet 2011, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe dut rappeler que « même si le travail médiatique ne diffuse pas de discours de haine à proprement parler, il peut contribuer à véhiculer des stéréotypes, par exemple en ne mentionnant les Roms et les Gens du Voyage que dans des reportages sur les problèmes sociaux et le crime, ou en faisant la promotion de préjugés comme celui laissant penser que les Roms vivent perpétuellement en marge de la loi, ou qu'ils sont responsables de leur propre exclusion parce qu'ils ont choisi d'être différents »<sup>222/223</sup>.

53. La Cour n'en a pas moins été saisie d'une requête introduite contre la Turquie par une personne d'origine rom, estimant que deux publications subventionnées par le Ministre de la Culture turc – un ouvrage universitaire (« Les gitans de Turquie ») et un dictionnaire (« Dictionnaire turc pour les élèves ») – incluaient des remarques et des expressions reflétant de l'hostilité envers sa communauté. Le requérant soulignait qu'au sein du livre litigieux, les gitans étaient présentés comme exerçant des activités illégitimes, vivant comme des « larrons, pickpockets, escrocs, voleurs, usuriers, mendiants, trafiquants de drogue, prostitué(e)s et tenanciers de maisons closes », qu'ils étaient polygames et agressifs ; les femmes gitanes étaient dépeintes comme infidèles à leur mari, et plusieurs autres expressions semblaient humiliantes et avilissantes pour les gitans dans leur ensemble. Quant au dictionnaire, il comprenait également des expressions insultantes et discriminatoires à l'encontre de la communauté du requérant.

Dans son arrêt de chambre du 27 juillet 2010, la Cour conclut pourtant que le requérant n'avait subi aucun traitement discriminatoire

<sup>221</sup> Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes (Strasbourg, le 6 mars 1998).

<sup>222</sup> [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog.php?blogId=2&bl=y](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog.php?blogId=2&bl=y)  
Médias européens et stéréotypes antisiganes, 7 juillet 2011.

<sup>223</sup> Dans son rapport sur la France adopté le 29 avril 2010, l'ECRI « regrette d'apprendre de plusieurs sources que les Roms venant des pays de l'Europe centrale et orientale souffrent d'un climat généralement hostile à leur rencontre, et de préjugés racistes, qui visent également les Gens du voyage. L'ECRI note que les médias véhiculent parfois ces préjugés. Les Roms sont également parfois victimes de discriminations raciales, voire de violences racistes ».

(non-violation de l'article 14), jugeant que l'étude universitaire ne visait pas à insulter la communauté rom et que les expressions et définitions figurant dans les dictionnaires étaient préfacées par un commentaire indiquant qu'il s'agissait de métaphores<sup>224</sup>. Au sujet du livre universitaire, la Cour reconnut que les passages cités par M. Aksu, lus hors contexte, apparaissaient comme discriminatoires mais qu'en examinant l'ouvrage dans son ensemble, on ne pouvait raisonnablement conclure que l'auteur ait agi de mauvaise foi ou ait eu une intention quelconque d'insulter la communauté rom. Selon la Cour, les extraits auxquels M. Aksu faisait allusion n'étaient pas des commentaires personnels de l'auteur mais des exemples de la perception des Roms par la société turque, alors que l'auteur cherchait à corriger ces préjugés et à clarifier la notion de respect du peuple rom.

L'affaire fit toutefois l'objet d'un second examen devant la Grande Chambre de la Cour, laquelle a rendu son arrêt le 15 mars 2012<sup>225</sup>, confirmant le premier verdict. Selon la Cour, il n'y a eu violation ni de l'article 14 ni de l'article 8 de la Convention. Elle n'en mentionne pas moins que l'identité ethnique d'un individu, telle l'identité rom, constitue un aspect de son identité physique et sociale relevant de sa « vie privée » au sens de l'article 8 ; et que tout stéréotype négatif relatif à un groupe peut affecter la vie privée de ses membres, en ce qu'il agit potentiellement sur leurs sens de l'identité et sentiments d'estime de soi. Elle ajoute aussi qu'il eut été salutaire que les termes litigieux des dictionnaires soient clairement qualifiés de « péjoratifs » ou « insultants », plutôt que simplement « métaphoriques ». Pareille précaution aurait été conforme à la recommandation de politique générale n°10 de l'ECRI « pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire », préconisant notamment aux Etats membres de promouvoir l'esprit critique des élèves et de leur fournir les outils nécessaires pour identifier et pour réagir aux stéréotypes.

<sup>224</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Aksu c. la Turquie*, 27 juillet 2010, req. n° 4149/04. La Cour a toutefois commencé sa démonstration en se référant à la position vulnérable des Roms/gitans, aux besoins spécifiques des minorités et à l'obligation des Etats européens de protéger leur sécurité, leur identité et leur style de vie, non seulement pour sauvegarder les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour conserver une diversité culturelle précieuse pour l'ensemble de la communauté. La Cour a également insisté sur le fait que la discrimination raciale exigeait une vigilance particulière et des réactions vigoureuses de la part des autorités qui se devaient d'utiliser tous les moyens existants pour combattre le racisme, en renforçant la vision démocratique d'une société où la diversité n'est pas considérée comme une menace.

<sup>225</sup> Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Aksu c. la Turquie*, 15 mars 2012, req. n° 4149/04.

## B. Non-respect du mariage traditionnel Rom

54. L'Espagne a été condamnée par la Cour en 2009, pour violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 1 du Protocole n°1 (protection de la propriété), du fait de son refus de reconnaître à la requérante les effets de son mariage traditionnel rom lorsqu'il s'est agi de lui octroyer une pension de réversion à la mort de son époux, lui aussi Rom de nationalité espagnole. Le mariage « litigieux » fut célébré en 1971 conformément aux coutumes et traditions culturelles roms. Or, pour la communauté rom, le mariage consacré selon ses coutumes entraîne les effets sociaux découlant du mariage, la reconnaissance publique, l'obligation de vie commune et l'ensemble des autres droits et devoirs qui découlent d'une telle institution.

La Cour estime « que la force des croyances collectives d'une communauté culturellement bien définie ne peut pas être ignorée »<sup>226</sup>. Elle rappelle l'importance de veiller aux besoins particuliers des minorités, de protéger leur identité, non seulement dans l'intérêt des minorités elles-mêmes « mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble »<sup>227</sup>. Elle ajoute que « si l'appartenance à une minorité ne dispense pas de respecter les lois régissant le mariage, cela peut influencer sur la manière d'appliquer ces lois » (...) « lors de la prise de décision dans des cas particuliers »<sup>228</sup>. Forte de l'ensemble de ces rappels essentiels, la Cour conclut à la différence de traitement non objectivement justifiable infligée par l'Espagne à la requérante de parfaite bonne foi, dont elle prend positivement acte de l'identité culturelle à respecter.

<sup>226</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Muñoz Díaz c. Espagne*, 8 décembre 2009, req. n° 49151/07, § 59.

<sup>227</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Muñoz Díaz c. Espagne*, *op cit.*, § 60. La Cour fait référence au paragraphe 33 de la Convention-cadre pour la protection des minorités, mais aussi textuellement aux enseignements de l'arrêt *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 93, CEDH 2001-I).

<sup>228</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Muñoz Díaz c. Espagne*, *op cit.*, § 61, avec référence explicite à l'arrêt *Buckley c. Royaume-Uni*, 25 septembre 1996, §§ 76, 80, 84, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], précité, § 96, et *Connors c. Royaume-Uni*, n° 66746/01, § 84, 27 mai 2004.

## C. Difficulté d'accès à la vie politique

55. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné en 2008 que « les communautés roms sont très souvent socialement isolées et dispersées. Du coup, elles risquent d'être peu au courant des mécanismes politiques et électoraux et de ne pas disposer de certaines informations essentielles. Elles sont donc également vulnérables à des irrégularités électorales. Un autre obstacle majeur à leur participation tient au fait que beaucoup de Roms ne sont inscrits ni sur les registres de l'état civil ni sur les listes électorales, ne disposent pas des documents d'identité nécessaires et ne sont donc pas autorisés à voter »<sup>229</sup>.

Les exclusions, en fait ou en droit, des Roms et Gens du voyage, de l'électorat ou des personnes éligibles, renforcent à l'évidence la marginalisation de cette communauté dont les intérêts ne sont pas dûment représentés. Ainsi, en France, même les Gens du voyage de nationalité française doivent se présenter régulièrement à la police et être inscrits dans une commune donnée pendant trois ans avant de pouvoir voter, ce qui a valu une condamnation de la France par le Comité sur ce point<sup>230</sup>. En Belgique, les obstacles à la domiciliation des Gens du voyage empêchent également d'exercer leur droit de vote<sup>231</sup>.

56. La Grande Chambre de la Cour eut à connaître d'une affaire majeure relative à l'éligibilité, introduite à l'encontre de la Bosnie-Herzégovine<sup>232</sup> dont les dispositions constitutionnelles, rédigées dans le prolongement de l'Accord de paix de Dayton de 1995<sup>233</sup>, avaient conduit à

interdire à un Rom et à un Juif (les requérants), tous deux véritables figures politiques, de se présenter aux élections à la présidence tripartite de l'État et à la chambre haute de l'Assemblée parlementaire<sup>234</sup>.

En réalité, la recherche d'un équilibre institutionnel tenant compte de la mosaïque de population en Bosnie-Herzégovine fut éminemment complexe et sensible. En ce sens, il fut ainsi prévu dans la Constitution que seuls les Bosniaques, Croates et Serbes – principaux protagonistes de sanglants combats interethniques de 1992 à 1995 et seuls qualifiés de « *peuples constitutants* » – pourraient être élus à la présidence de l'État et à la Chambre des peuples du Parlement national, excluant ainsi les personnes issues de minorités ethniques.

La Cour rappela que face à une différence de traitement, entre des personnes placées dans des situations semblables, basée sur leur prétendue race ou leur appartenance ethnique et donc *a priori* « particulièrement odieuse » (§ 43), la notion de justification objective et raisonnable doit impérativement être interprétée aussi strictement que possible (§ 44). La Cour a également soutenu, à l'instar de sa jurisprudence antérieure, qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou jusqu'à un degré décisif sur l'origine ethnique n'était justifiable objectivement dans une société démocratique contemporaine bâtie sur les principes de pluralisme et de respect pour les différentes cultures. En l'espèce, la Cour reconnut certes que ce système électoral litigieux, mis en place à un moment où un cessez-le-feu fragile avait été accepté par toutes les parties au conflit interethnique qui avait profondément affecté le pays, poursuivait alors le but légitime de rétablir la paix et de « *faire cesser un conflit brutal marqué par des faits de génocide et d'épuration ethnique* » (§ 45). La Cour n'en juge pas moins que « *la conservation du système [litigieux] ne satisfait pas à l'exigence de proportionnalité* » aujourd'hui (§ 46). A l'appui de sa position, elle retrace les évolutions positives considérables

<sup>229</sup> Point de vue du 1<sup>er</sup> septembre 2008, intitulé « Il faut accueillir les représentants des Roms au sein des organes politiques décisionnels », [http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/080901\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/080901_FR.asp).

<sup>230</sup> Dans sa décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, *CEDR c. France*, le Comité a affirmé que « 99. (...) la référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. A cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30 ».

<sup>231</sup> Faits dénoncés dans la réclamation n° 61/2010, *FIDH c. Belgique*, précitée.

<sup>232</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, req. n°27996/06 et 34836/06.

<sup>233</sup> Le 14 décembre 1995, l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (« l'accord de paix de Dayton ») entra en vigueur, mettant ainsi fin à la guerre qui sévit en Bosnie-Herzégovine de 1992 à 1995.

<sup>234</sup> Pour mieux comprendre la construction juridique de cette entité, notons, que : « La Constitution partage le territoire entre la Republika Srpska, serbe, unitaire et centralisée, et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, croato-bosniaque, le tout supervisé par une sorte de protectorat international matérialisé par le haut représentant de l'ONU, qui s'efforce de favoriser des réformes unificatrices. Deux « *entités* » – l'utilisation d'un terme non juridique n'est pas anodine – fédérées, de nature différente, constituées selon des bases ethniques, délimitées par la ligne de front, disposent ainsi chacune de compétences étendues, d'un président, d'un gouvernement et d'une Assemblée. L'État fédéral, censé unifier l'ensemble, ne fait pas autorité ; les élections consacrent les partis nationalistes et ethniquement organisés dans les régions où leur population est majoritaire. Voy. <http://www.affaires-strategiques.info/sip.php?article5318> ».



que la Bosnie-Herzégovine a connues depuis 1995 (§ 47) : elle s'appuie en outre, à la fois sur les suggestions et tentatives européennes et nationales afin de prévoir des dispositions constitutionnelles moins exclusives (§ 48), et sur les engagements de cet État lorsqu'il a adhéré au Conseil de l'Europe et à la Convention en 2002 (§ 49).

Conséquence de ces constats théoriques et factuels, la Cour condamne la Bosnie-Herzégovine pour violation de l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n°1 (droit à des élections libres), et violation de l'article 1 du Protocole n°12 (interdiction générale de la discrimination)<sup>235</sup>.

## VII. CONCLUSION

57. La Cour européenne des droits de l'Homme, comme le Comité européen des droits sociaux, ont été saisis à de nombreuses reprises, et de façon croissante depuis les années 2000, par des Roms ou des Gens du voyage dont les droits fondamentaux étaient sévèrement violés. Plusieurs affaires analogues dans divers États permettent de constater l'ampleur des inégalités dénoncées. Ainsi, les brutalités policières et citoyennes, comme les violences institutionnelles, les expulsions collectives, l'accès discriminatoire au logement, à la santé, à l'éducation, subies par les Roms et/ou les Gens du voyage ne constituent jamais des faits isolés, ni dans le temps ni dans l'espace (différents États touchés et à période différée), mais bien des tendances lourdes et gravement préoccupantes.

La Cour a rappelé fréquemment que « du fait de leurs vicissitudes et de leur perpétuel déracinement, les Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable, qui a un caractère particulier (...). Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale »<sup>236</sup>, en ajoutant systématiquement, depuis l'arrêt *Chapman* que « [cela] implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (...) non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes

mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble »<sup>237</sup>. Le Comité adopte une position similaire.

Généralement, la Cour comme le Comité, en admettant toujours plus facilement des constats de discrimination, affiche une « rigueur exemplaire et une sévérité adéquate » envers les États qui n'ont pas adopté de politique suffisamment protectrice et promotrice des droits fondamentaux des Roms et Gens du voyage, adaptée à leurs besoins sociaux et à leur identité culturelle. On regrettera toutefois la posture frileuse de la Cour en matière d'accès au logement des Gens du voyage qui contraste singulièrement avec celle du Comité. Gageons que la Cour rompe à l'avenir avec sa jurisprudence actuelle en ce domaine.

Vaclav Havel avait déclaré en 2000, en s'adressant aux États européens, que « la conduite à l'égard des Roms serait le test de la démocratie »<sup>238</sup>. Et on ne peut que lui donner raison en se rappelant les mots de Jacques Rancière selon lequel la démocratie est cette organisation politique qui fait que ceux qui ne comptaient pas désormais comptent.

<sup>235</sup> Relevons que c'est la première fois que la Cour a constaté une violation de cet article. Notons ici que les juges de la Cour identifient très nettement la notion de discrimination du protocole n° 12 à la notion telle qu'issue « d'une interprétation constante dans la jurisprudence de la Cour concernant l'article 14 de la Convention » et ne reconnaissent qu'une « différence de portée [...] entre les deux dispositions » (§ 55).

<sup>236</sup> Voy. Cour eur. D.H., arrêt *D.H. c. République tchèque*, *op cit.*, § 182.

<sup>237</sup> Voy. notamment Cour eur. D.H., arrêt *Orsus c. Croatie*, *op cit.*, §§ 147 et 148.

<sup>238</sup> Voy. H. ASSEO, citation reprise dans *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 2005-5 (n°51-4bis).